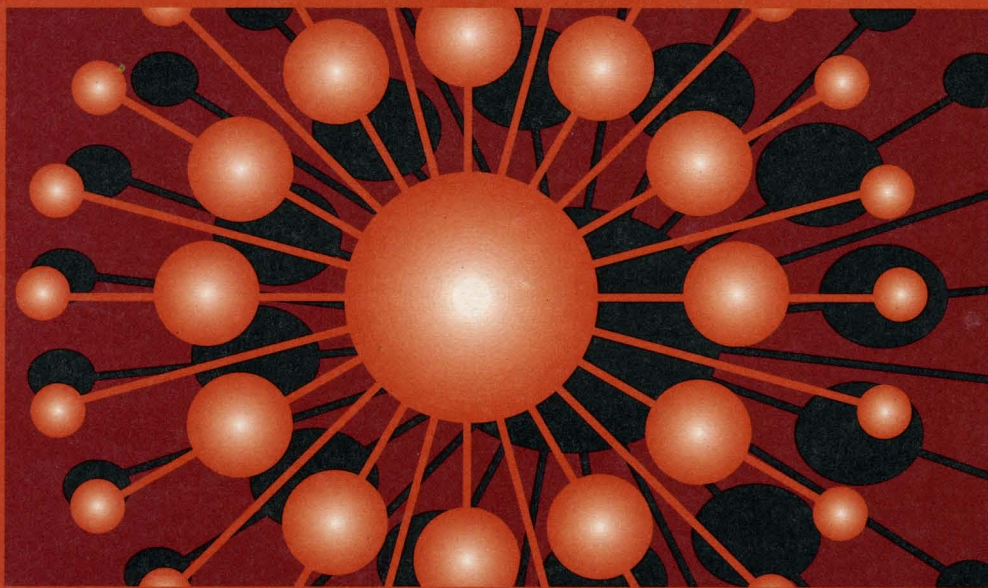


ELS DETERMINANTS I LA GESTIÓ DE L'EXTERNALITZACIÓ A CATALUNYA MÓN LOCAL I MÓN AUTONÒMIC

Carles Ramió Matas
Miquel Salvador Serna
Oriol Garcia Codina



Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública
de Catalunya

Els determinants i la gestió
de l'externalització a Catalunya.
Món local i món autonòmic

Carles Ramió Matas
Miquel Salvador Serna
Oriol Garcia Codina

**ELS DETERMINANTS I LA GESTIÓ
DE L'EXTERNALITZACIÓ
A CATALUNYA.
MÓN LOCAL I MÓN AUTONÒMIC**

Barcelona, 2007



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Ramió, Carles

Els Determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya : món local i món autonòmic. - (Estudis ; 25)

Bibliografia

ISBN 978-84-393-7460-2

I. Salvador Serna, Miquel II. García Codina, Oriol III. Escola d'Administració Pública de Catalunya IV. Títol V. Col·lecció: Estudis (Escola d'Administració Pública de Catalunya) ; 25

1. Contractació externa - Catalunya 2. Contractes administratius - Catalunya
351:347.44(467.1)



Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya

Sou lliure de:



Copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra

Amb les condicions següents:



Reconeixement. Heu de reconèixer els crèdits de l'obra de la manera especificada per l'autor o el llicenciador (però no d'una manera que suggereixi que us donen suport o rebeu suport per l'ús que feu de l'obra).



No comercial. No podeu utilitzar aquesta obra per a finalitats comercials.



Sense obres derivades. No podeu alterar, transformar o generar una obra derivada d'aquesta obra.

- Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra, heu de deixar ben clar els termes de la llicència de l'obra.
- Alguna d'aquestes condicions pot no aplicar-se si obteniu el permís del titular dels drets d'autor.
- No hi ha res en aquesta llicència que menyscabi o restringeixi els drets morals de l'autor.

Els drets derivats d'usos legítims o altres limitacions reconegudes per llei no queden afectats per l'anterior.

Això és un resum del text legal de la llicència completa
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/legalcode.ca>

A fi de contribuir a una major sostenibilitat ambiental l'Escola d'Administració Pública de Catalunya ha imprès aquest llibre en paper reciclat i l'ha posat a disposició lliure a la seva pàgina web (www.eapc.cat)

© 2007, Carles Ramió Matas, Miquel Salvador Serna, Oriol Garcia Codina

D'aquesta edició:

© 2007, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: juny de 2007

ISBN: 978-84-393-7460-2

Dipòsit legal: B. 29.783-2007

Fotocomposició: Addenda, c/ de Pau Claris, 92. 08010 Barcelona

Impressió: Winihard Gràfics, sl, av. del Prat, 7. 08180 Mojà

SUMARI

I. Presentació de la recerca	9
1. Introducció	9
1.1. Objectes d'estudi i objectius	10
1.2. Disseny de la investigació	13
1.2.1. Les hipòtesis de treball	13
1.2.2. Les unitats d'anàlisi	14
1.2.3. Metodologia	15
a) El qüestionari	15
b) L'entrevista en profunditat semiestructurada	17
1.3. Estructura del llibre	18
Bibliografia del capítol I	19
II. Referents teòrics en l'estudi de l'externalització	21
1. Introducció	21
2. L'externalització de serveis i la Nova Gestió Pública	21
3. Els determinants de l'externalització	24
3.1. El referent del sector privat: riscos i matisacions	26
4. Processos d'externalització i models d'Administració	29
5. Els eixos de debat sobre l'externalització	32
5.1. Els eixos de caràcter substantiu	33
5.1.1. El benefici econòmic: els costos i l'eficiència de l'externalització	33
5.1.2. La qualitat dels serveis: els resultats de l'externalització	34
5.1.3. Responsabilització: el rendiment de comptes en les externalitzacions	35
5.2. Els eixos de caràcter operatiu	38
5.2.1. La gestió del mercat de proveïdors	39

5.2.2. La gestió dels contractes	40
5.2.3. El mesurament de resultats i del compliment	42
6. Nous models de relació en la provisió externa de serveis ...	43
Bibliografia del capítol II	48
III. Els referents internacionals en els processos d'externalització de les administracions públiques	53
1. Introducció	53
2. Els referents anglosaxons en els processos d'externalització: Regne Unit, Austràlia i Nova Zelanda	54
2.1. El cas del Regne Unit	54
2.2. Els casos d'Austràlia i Nova Zelanda	60
3. El referent dels Estats Units	61
4. Un referent de la tradició escandinava: Dinamarca	64
5. La referència de l'Europa continental: el cas de França	68
6. Els referents internacionals en els processos d'externalització	71
Bibliografia del capítol III	71
IV. L'externalització a Catalunya: anàlisi de les dades de percepció dels gestors de les administracions catalanes ...	73
1. Causes, motivacions i determinants de l'externalització a les administracions públiques de Catalunya	74
2. L'abast de les externalitzacions	78
3. La gestió dels processos d'externalització de les administracions públiques de Catalunya	85
4. El control i l'avaluació de les externalitzacions	91
5. Elements organitzatius de les externalitzacions	100
6. Valoració general sobre l'externalització a les administracions públiques catalanes	105
V. Una aproximació qualitativa a l'externalització a Catalunya	107
1. Els determinants de l'externalització a Catalunya	107
2. L'abast de l'externalització	110
3. La gestió de l'externalització	111
4. L'avaluació i el control de les externalitzacions	112
5. Elements organitzatius de les externalitzacions	113

6.	Valoració general sobre l'externalització a les administracions públiques catalanes	114
	Bibliografia del capítol V	115
VI.	Conclusions	117
1.	Les motivacions de l'externalització	117
2.	L'àmbit de les externalitzacions: amplitud i profunditat	121
3.	La gestió, el control i l'avaluació de les externalitzacions	124
4.	Conclusions finals i propostes per repensar una externalització eficaç, eficient i que aportí valor social	131
	Bibliografia del capítol VI	140
Annexos	143
	Annex 1. Llista d'enquestats	143
	Annex 2. Llista d'entrevistats	149
	Annex 3. Qüestionari	151
	Annex 4. Guió d'entrevista semiestructurada	161

I. PRESENTACIÓ DE LA RECERCA

1. INTRODUCCIÓ

Les administracions públiques afronten de fa uns quants anys una pressió doble en la provisió de serveis públics, situada en el vessant de la demanda així com en el de l'oferta. D'una banda, els canvis que comporta la globalització, concretats en l'esfera econòmica en la internacionalització dels mercats financers i l'obertura dels estats a la inversió estrangera, generen una pressió en les administracions públiques per no augmentar els pressupostos públics ni incórrer en dèficits (Minogue *et al.*, 2000; Salamon, 2002). D'altra banda, la creixent especialització tecnològica i unes societats més complexes pressionen per disposar d'uns serveis públics que impliquen uns costos en termes d'especialització i de renovació tecnològica que el sector públic no pot assumir. En l'àmbit públic aquestes realitats es manifesten en la necessitat de prestar serveis amb menor cost, però alhora en la pressió per mantenir un equilibri entre productivitat, equitat i qualitat en la prestació. La necessitat de les administracions públiques de prestar uns serveis públics de qualitat s'ha vist renovada, entre d'altres, mitjançant l'ús de l'externalització.

Les administracions públiques a Catalunya no han restat exemptes d'aquest canvi en la gestió dels serveis públics, i, en aquest sentit, el present treball s'orienta a documentar i analitzar la realitat de l'externalització en l'Administració autonòmica i en les municipals. Cal tenir present que a l'hora de proveir serveis les administracions públiques poden optar per produir-los internament amb els propis recursos, o bé encarregar-los a una altra organització, amb ànim de lucre o sense, mitjançant una figura contractual. Així doncs, l'externalització es concreta en la prestació de serveis públics a través d'ens privats, una alternativa a la prestació directa que ha estat introduïda amb més o menys profunditat com una estratègia de millora de la gestió pública en les administracions catalanes d'ençà dels anys noranta.

Les administracions públiques proveeixen molt diversos serveis, des de serveis d'educació, sanitat o seguretat fins a serveis per als mateixos ens públics. És pertinent, doncs, d'esclarir de bon principi quina és la noció de servei públic que guiarà l'anàlisi per tal d'evitar confusions en l'ús del terme. En el present estudi entendrem per servei públic el servei que té per destinataris els ciutadans, així com els serveis destinats a donar suport al treball intern de la mateixa Administració pública. Així doncs, equipararem els serveis prestacionals i els serveis dotacionals, en tant que els problemes associats a la seva prestació indirecta, si bé no són idèntics, sí que comparteixen uns mínims trets comuns pel que fa a la seva gestió.

El present document és fruit de l'estudi homònim *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya: món local i món autonòmic*, que fou finançat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya en la línia de subvencions a doctors per a estudis en Administració pública corresponent a l'any 2005, i es va dur a terme entre els mesos de gener i octubre de 2006. Tot seguit se'n detalla l'itinerari metodològic: l'objecte i els nivells d'anàlisi, les hipòtesis de treball, les assumpcions ontològiques i la metodologia emprada.

1.1. Objectes d'estudi i objectius

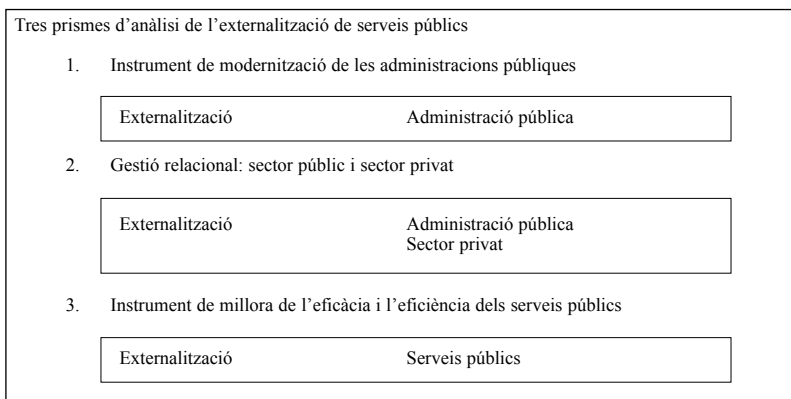
L'externalització de serveis públics —tant dotacionals, d'ús intern de l'Administració, com prestacionals, destinats directament als ciutadans— constitueix el fenomen d'estudi i el seu locus, el nivell d'anàlisi, els processos de prestació diferida al sector privat empreses en les administracions municipals i autonòmica catalanes. Ara bé, l'externalització pot abordar-se des de diferents perspectives: les justificacions del seu ús, els instruments legals de contractació, el seu rendiment, etc. L'opció metodològica, per tal que pugui servir per a l'establiment d'inferències vàlides, ha d'anar lligada amb l'assumpció ontològica entorn de les relacions que s'estableixen entre variables i fets socials (Hall, 2003). En el cas de l'externalització de serveis públics, les conseqüències del fenomen externalitzador poden destriar-se en tres dimensions analíticament distingibles:

En primer lloc, l'externalització de serveis públics es pot copsar com un instrument de canvi organitzatiu i de modernització de les administracions públiques: el canvi introduït per la prestació externa de serveis permet d'hipotetitzar un canvi en el rol i en el funcionament dels ens públics.

La segona perspectiva analítica de l'externalització de serveis públics s'orienta al sistema de relació entre sector privat i sector públic: la provi-

sió externa de serveis públics s'ha d'entendre, així, en termes de problemes de coordinació. La relació en aquest cas és una relació bidireccional i interactiva en el canvi en la gestió, d'adaptació mútua entre proveïdor i gestor públic. Els instruments de selecció, planificació, avaluació i control són en aquest cas els elements d'anàlisi prioritaris.

Finalment, l'externalització constitueix un instrument de millora de l'eficiència i l'eficàcia dels serveis públics. En aquest cas, el tipus d'anàlisi s'orienta als efectes de l'externalització en els resultats dels serveis públics.



Font: elaboració pròpia.

Totes tres concepcions s'harmonitzen de forma additiva en el disseny d'investigació general, tot i que, d'acord amb l'enfocament de gestió, l'èmfasi analític rau en les dues primeres perspectives: el canvi d'Administració productora a Administració gestora en les administracions públiques catalanes, d'una banda, i de l'altra, els instruments de gestió dels serveis externalitzats. Així doncs, l'objecte d'estudi s'articula en dos nivells d'anàlisi i en dues estratègies d'obtenció de l'evidència empírica diferenciades, per bé que complementàries: l'entrevista en profunditat i el qüestionari, és a dir, la perspectiva *case-oriented* i la *variable-oriented* (Ragin, 1989).

Per a més concreció, el focus d'anàlisi en el present document es troba en l'externalització com a instrument de modernització de l'Administració pública a Catalunya. Per tal de fer una aproximació a aquest canvi, cal distingir els elements següents, que esdevenen objectius de l'anàlisi:

El primer objecte d'anàlisi es remet als determinants de la decisió d'externalitzar, és a dir, la delimitació dels principals arguments existents en la decisió d'externalitzar, el seu pes explicatiu, l'abast de l'externalització i la valoració de l'externalització com a eina de gestió.

El segon dels objectes d'anàlisi s'adreça de manera específica a la gestió dels serveis públics externalitzats, és a dir, a la creació d'instruments de coordinació entre proveïdors privats i gestors públics. Per tal de perfilar amb més precisió el canvi en la gestió dels serveis públics externalitzats, es poden identificar un seguit d'objectius d'anàlisi: el contracte, en tant que instrument formal principal de gestió dels serveis externalitzats, i les capacitats de gestió específiques, és a dir, la planificació, l'avaluació i el control dels serveis externalitzats.

Tot i que la gestió dels serveis públics s'institueix en el factor explicatiu principal del rendiment dels serveis externalitzats (Brown, 2004), alhora es troba íntimament connectada amb les motivacions de l'externalització, fet pel qual els dos objectes d'anàlisi es troben concatenats. La baula entre motivació i capacitat de gestió pot semblar a primer cop d'ull dèbil; no gensmenys, l'ús de contrafactuals (Fearon, 1991) il·lumina la relació entre ambdues dimensions: si els gestors públics perceben que l'externalització no s'emprèn per tal de guanyar en eficàcia i en eficiència, no instrumentaran —si més no, no intencionalment— mecanismes d'avaluació i control per tal d'assolir aquests dos principis.

L'estudi empíric de l'externalització a Catalunya s'ha abordat mitjançant estudis de cas d'uns pocs casos, o bé per mitjà de l'anàlisi dels documents oficials de les administracions —amb les mancances que això pot implicar. Tant l'un com l'altre són plantejaments d'estudi perfectibles, i, en aquest sentit, s'intentarà de superar les limitacions dels estudis precedents. L'objectiu primer i principal del present projecte de recerca és, doncs, el bastiment d'una sòlida evidència empírica representativa de la realitat de l'externalització a Catalunya, tant pel que fa al nivell del Govern de la Generalitat com al nivell dels governs municipals, que permeti d'analitzar els elements que el debat acadèmic considera clau en els processos d'externalització. A un nivell més concret, els objectius d'anàlisi són els següents:

1. Identificar i quantificar els determinants de la decisió d'externalitzar per tal de posar en relació el pes dels determinants assenyalats per la bibliografia acadèmica teòrica, de tipus proactiu, encaminats al guany en eficàcia i eficiència, i el pes dels determinants derivats de les limitacions de la gestió pública de serveis, de caire reactiu.

2. Identificar referents internacionals en els processos d'externalització i posar en relació les tradicions administratives, els mecanismes de gestió i les influències rebudes.
3. Valorar l'abast de l'externalització a Catalunya i identificar les oportunitats i els riscos que en destaquen els gestors públics.
4. Analitzar l'ús de les figures contractuals en l'externalització, tot parant esment a l'elaboració dels plecs de condicions, la seva aplicació i la seva adequació.
5. Identificar i analitzar els elements de gestió de les externalitzacions, tot parant una atenció especial als mecanismes d'avaluació i control dels serveis.
6. Identificar la influència dels factors contextuals derivats de les característiques dels serveis externalitzats, mercès a la distinció bàsica entre els serveis al ciutadà i els serveis a l'Administració, així com d'altres de rellevants.
7. Avaluar en quina mesura elements tals com la tradició i la cultura administratives influeixen en la gestió dels serveis externalitzats.

1.2. Disseny de la investigació

La dualitat de l'objecte d'estudi —els determinants de l'externalització i els instruments de gestió— condueix a la combinació de les estratègies d'investigació quantitativa i qualitativa, d'acord amb allò que s'ha presentat en l'apartat anterior. D'altra banda, els dos nivells d'anàlisi que componen l'estudi, el nivell autonòmic i el municipal, i l'omnipresència —teòrica i, com veurem, real— de l'externalització en els més diferents sectors d'activitat de les administracions públiques fan que sigui imprescindible seleccionar entre els diferents sectors d'activitat i nivells d'Administració. Així doncs, el present apartat s'ocupa de presentar succintament el disseny d'investigació: les hipòtesis de partida, les unitats d'anàlisi, la metodologia i els criteris de representativitat qualitativa seleccionats.

1.2.1. Les hipòtesis de treball

La hipòtesi bàsica de partida és la relació contingent que s'estableix entre externalització de serveis públics i guany en eficàcia i eficiència, documentada en el debat acadèmic. D'aquesta hipòtesi primera se'n deriven quatre de més particulars, que tenen així mateix el seu origen en la discussió acadèmica:

1. Els determinants de la decisió d'externalitzar influeixen en el rendiment de l'externalització.
2. La gestió de l'externalització, expressada en activitats d'avaluació i control, influeix positivament en el seu rendiment.
3. Hi ha relació entre el sector de serveis externalitzat i la capacitat de gestió.
4. L'externalització genera un canvi institucional dins de les organitzacions públiques.

1.2.2. Les unitats d'anàlisi

En un altre ordre de coses, les unitats d'anàlisi bàsica es formen mitjançant la combinació de tres àmbits sectorials i les dues administracions susdites —l'autonòmica i la municipal—, que són les principals prestadores de serveis als ciutadans. Atesa la multiplicitat d'àmbits sectorials d'actuació dels poders públics, i en consonància amb la bibliografia acadèmica, els constreïments i les oportunitats de la gestió de l'externalització varien segons el tipus de servei que es presti externament. D'acord amb aquest fet, l'estudi emprendreà l'anàlisi de tres grans tipus de serveis públics que permetran d'il·lustrar diferents escenaris de gestió. Val a dir que els serveis seleccionats, per tal d'evitar el biaix de selecció, no són aquells en què s'ha externalitzat amb més intensitat, sinó que mostren diferent nivells d'intensitat en l'ús. Els criteris per seleccionar la tipologia de serveis són els següents:

En primer lloc, l'usuari del servei, tant si és l'Administració —en els anomenats serveis comuns— com si són els ciutadans.

En segon lloc, el grau de renovació tecnològica que requereix la prestació del servei o, en altres termes, el nivell de coneixement previ del servei per part del sector públic.

Aquests dos criteris configuren al seu torn els tres àmbits sectorials objecte d'estudi principal:

1. Serveis informàtics: un servei comú que requereix una alta taxa de renovació tecnològica i en què el sector públic disposa d'un coneixement previ relativament baix.
2. Serveis socials personals: un servei amb usuaris de baixa capacitat de coordinació i pressió.
3. Serveis de foment econòmic: un servei amb usuaris d'alta capacitat de coordinació i pressió.

L'estudi aproxima els diversos contextos de gestió de serveis públics des de la perspectiva de les capacitats organitzatives. És per això que s'analitzarà l'externalització de serveis públics per l'Administració autonòmica, així com l'externalització que duen a terme els ajuntaments de diferent dimensió.

1.2.3. Metodologia

La pluralitat d'unitats d'anàlisi i la dualitat dels objectius fan que s'emprin dues tècniques d'investigació diferents: l'entrevista en profunditat i el qüestionari telefònic. Tant en un cas com en l'altre, la construcció del qüestionari i del guió d'entrevista semiestructurada¹ entronquen directament amb els debats presentats en el marc analític, a fi de contrastar les principals hipòtesis de què es fa ressò la bibliografia.

a) El qüestionari

L'ús del qüestionari i l'anàlisi estadística dels seus resultats habiliten certa representativitat basada en la selecció aleatòria dels informants, fet que s'adiu amb l'objectiu primari de la investigació: bastir una sòlida evidència empírica de la realitat de l'externalització a Catalunya. Ara bé, la construcció de la mostra, de 95 enquestats finals sobre 100 de projectats, esdevé l'element crucial per obtenir estimacions no esbiaixades. En aquest sentit, els enquestats han estat gestors públics municipals seleccionats aleatòriament. Ara bé, a causa de la multiplicitat d'unitats d'anàlisi existent, els criteris d'estratificació se superposen i la representativitat obtinguda és de tipus qualitatiu més que no pas purament estadística, en la mesura que en la selecció dels enquestats, per bé que aleatòria, s'ha prioritzat més l'obtenció d'una visió comuna al conjunt d'administracions locals que no pas la proporcionalitat entre els estrats. Concretament, els vectors de selecció dels enquestats han estat els següents:

- 1) Representativitat sectorial: els sectors dels serveis informàtics, els serveis socials personals i els serveis de promoció econòmica formen el primer criteri d'estratificació. D'altra banda, un estrat format per gestors públics d'altres sectors, anomenat «transversal»,

1. Vegeu els annexos 3 i 4, respectivament.

serveix de grup de referència per contrastar la imatge d'aquests tres sectors.

- 2) Representativitat demogràfica: el nombre d'habitants mostra certa associació amb les capacitats organitzatives dels ajuntaments. Per aquest motiu, la mostra s'ha estratificat en terços no proporcionals del total de municipis: municipis grans (de més de 60.000 habitants), mitjans (d'entre 60.000 i 20.000 habitants) i petits (de menys de 20.000).
- 3) Representativitat territorial: el tercer criteri de selecció és el de la proporcionalitat territorial, d'acord amb el nombre i l'estructura demogràfica dels municipis de cada una de les sis zones següents: àrea metropolitana —entesa com l'arc de municipis que es troben entre Sitges i Mataró, tot passant per Sabadell i Terrassa—, resta de Barcelona, Terres de l'Ebre, Tarragona, Girona i Lleida.

Cal destacar que el perfil dels enquestats ha estat el de tècnics responsables màxims de cadascun dels tres sectors que són unitat d'anàlisi, així com els secretaris d'ajuntament, els interventors i els tècnics i càrrecs de confiança política en el cas de la categoria «transversal». Les dues taules següents mostren la distribució dels enquestats d'acord amb els vectors d'estratificació sectorial i demogràfica, d'una banda, i els vectors territorial i demogràfic, de l'altra.

Taula 1. Distribució dels enquestats per àmbit sectorial i dimensió del municipi (N = 95)

	Menys de 20.000 habitants	20.000-60.000 habitants	Més de 60.000 habitants
Benestar social	8	8	8
Serveis informàtics	7	8	8
Promoció econòmica	10	9	8
Transversals		20	

Font: elaboració pròpia.

Taula 2. Distribució dels enquestats per àmbit territorial i dimensió del municipi (N = 95)

	Menys de 20.000 habitants	20.000-60.000 habitants	Més de 60.000 habitants
Àrea metropolitana	1	5	12
Resta de Barcelona	4	6	3
Tarragona	4	2	4
Terres de l'Ebre	1	3	—
Lleida	7	3	3
Girona	9	6	2
Transversals		20	

Font: elaboració pròpia.

b) L'entrevista en profunditat semiestructurada

Les entrevistes en profunditat semiestructurades aporten informació de gran riquesa i un nivell més alt d'aprofundiment. En contrapartida, la capacitat de sistematització i, sobretot, la seva representativitat són menors que en el cas de l'ús de qüestionaris. Nogensmenys, mitjançant la combinació de totes dues tècniques, es maximitza la representativitat i alhora la profunditat de la informació obtinguda.

Així doncs, en la selecció dels entrevistats es prioritza la qualitat de la informació rebuda per damunt de la representativitat quantitativa de les respostes. En aquest sentit, l'ús de l'entrevista permet copsar millor els canvis introduïts per l'ús de l'externalització de serveis públics, els canvis en la gestió, mentre que l'enquesta identifica els instruments de gestió dels contractes més emprats en l'externalització. Els criteris de selecció dels entrevistats en profunditat han estat els següents:

1. Per a cada Administració concreta s'han analitzat els tres àmbits sectorials, per tal de mantenir la comparabilitat entre totes dues opcions metodològiques.
2. En segon lloc, el nivell autonòmic no ha estat analitzat en l'apartat quantitatiu; així doncs, els departaments de la Generalitat de Catalunya que es corresponen amb els sectors de serveis, o, més ben dit, els responsables de la gestió indirecta dels serveis, han estat entrevistats. D'altra banda, pel que fa a la selecció dels entrevistats del

nivell municipal, s'ha intentat de maximitzar la variació mitjançant el nombre d'habitants, ja que és un indicador indirecte del volum organitzatiu dels ajuntaments. En aquest sentit, s'ha seleccionat l'ajuntament més poblat de Catalunya, dos de més de 100.000 habitants, dos entre 100.000 i 20.000 i un de menys de 20.000.

3. El tercer factor, referit als ajuntaments, és el del context socioeconòmic i el teixit empresarial, cosa que fa que dos dels ajuntaments escollits formin part de l'àrea metropolitana i els altres dos no.
4. En darrer lloc, la capitalitat administrativa s'estima també com a factor rellevant que pot incidir en el model d'externalització, per la via de dinàmiques d'aprenentatge institucional.

Així doncs, de l'encreuament dels criteris precedents sorgeix la selecció de les 5 administracions, que sumen un total de 23 entrevistats:

- La Generalitat de Catalunya, en els tres departaments dels àmbits sectorials analitzats (Benestar i Família, Economia i Finances i Presidència).
- L'Ajuntament de Barcelona, com a ajuntament més gran de Catalunya.
- L'Ajuntament de Badalona, un ajuntament de l'àrea metropolitana amb més de 100.000 habitants.
- L'Ajuntament de Girona, un ajuntament amb capitalitat administrativa, de fora de l'àrea metropolitana amb menys de 100.000 habitants.
- L'Ajuntament de Tremp, un ajuntament amb menys de 20.000 habitants de fora de l'àrea metropolitana.

En darrer lloc, una categoria a part d'entrevistats la formen diferents càrrecs tècnics de diversos municipis, seleccionats pel seu coneixement privilegiat de l'externalització de serveis públics. En qualsevol cas, aquesta darrera categoria només està formada per 4 entrevistats, fins a sumar un total de 27 entrevistes en profunditat, tal com es pot documentar a l'annex 2.

1.3. Estructura del llibre

És pertinent, un cop vista la presentació de l'estudi, el seu itinerari metodològic i les assumpcions ontològiques, d'introduir quina és l'estructura dels continguts d'aquest document.

Primerament, el capítol II estableix el marc teòric de l'estudi de l'externalització de serveis públics. S'hi presenten les diverses perspectives teòriques que s'ocupen del fenomen objecte d'estudi, tot fent un èmfasi especial en la perspectiva de gestió. En aquest sentit, es repassen les nocions de l'economia institucional i de la Nova Gestió Pública i s'estableixen un seguit de disjuntives irresoltes en la bibliografia acadèmica.

El capítol III es dedica a la comparació internacional dels processos d'externalització de serveis públics. Concretament, es descriuen les característiques dels processos de gestió diferida en països de referència com són el Regne Unit, Nova Zelanda i Austràlia (iniciadors de la reforma), Estats Units, Dinamarca i França, de manera que s'abasten diferents tradicions administratives en la prestació dels serveis públics.

En tercer lloc, l'anàlisi de l'evidència empírica provinent dels qüestionaris administrats als gestors públics municipals i l'anàlisi de les entrevistes semi-estructurades en profunditat es corresponen amb els capítols IV i V respectivament. En darrer lloc, el capítol VI presenta les principals conclusions de l'estudi *Els determinants i la gestió de l'externalització: món local i món autonòmic*, que posen en relació els desenvolupaments teòrics i la recerca empírica.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPÍTOL I

- BROWN, Trevor L. i POTOSKI, Matthew (2004): «Managing the Public Service Market», *Public Administration Review*, novembre/desembre 2004, vol. 64, núm. 6.
- FEARON, James (1991): «Counterfactuals and hypothesis testing in Political Science», *World Politics*, vol. 43, núm. 2, gener 1991.
- HALL, Peter (2003): «Aligning ontology and methodology in Comparative Politics», a Mahoney, JAMES i RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MINOGUE, Martin (2000): «2. Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector», a MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; HULME, David (eds.) *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2000.
- RAGIN, Charles (1989): *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press.
- SALAMON, Lester M. (ed.) (2002): *The tools of government: a guide to new governance*, Oxford, Oxford University Press.

II. REFERENTS TEÒRICS EN L'ESTUDI DE L'EXTERNALITZACIÓ

1. INTRODUCCIÓ

Tal com ocorre en altres camps de la gestió pública, cal emmarcar el sorgiment i la important expansió dels processos d'externalització en el context de referents internacionals que, amb més o menys grau d'ajust i adaptació, s'han incorporat a les dinàmiques d'actuació de les administracions públiques catalanes.

Per tal d'avançar en un millor coneixement sobre les implicacions d'aquest fenomen encara avui en expansió, es proposa, en aquest apartat, fer una revisió tant dels referents conceptuals com de les trajectòries seguides per diferents països en el camp de l'externalització.

2. L'EXTERNALITZACIÓ DE SERVEIS I LA NOVA GESTIÓ PÚBLICA

Un primer apunt sobre els principals posicionaments acadèmics internacionals en matèria d'externalització és la mateixa definició del concepte. De la revisió de la bibliografia es desprèn que la definició més bàsica i estesa de l'externalització (*outsourcing*) i la contractació externa (*contracting-out*) les entén ambdues com la producció de serveis de provisió pública (és a dir, serveis principalment finançats i supervisats per l'Administració pública i el govern) per part d'altres agents.² Més concretament, l'externalització de serveis en l'àmbit de l'Administració consisteix en la contracta-

2. En la bibliografia espanyola s'acostuma a diferenciar entre producció i provisió, i l'externalització fa referència a la producció del servei (producció privada per a un servei de provisió pública), mentre que en la principal bibliografia anglosaxona aquesta diferència no es destaca i s'empra el terme *delivery* en referència al lliurament del servei al ciutadà.

ció de part de la producció o dels serveis a agents externs a l'organització, amb ànim de lucre o sense, per tal de guanyar en eficiència (Fernández Díez, 2003). En l'externalització, a diferència de la privatització (Ballart i Ramió, 2000), la provisió és pública i la producció privada, és a dir, l'Administració garanteix la prestació del servei públic que ha contractat.

L'externalització de serveis constitueix una forma de gestió estratègica per modernitzar la gestió pública tradicional. De fet, l'estratègia d'externalització de serveis públics troba el seu aixopluc en el concepte de Nova Gestió Pública (Osborne i Gaebler, 1994; Ramió, 2001; Bresser-Pereira *et al.*, 2004), una etiqueta paraigua en què s'inclou un corpus heterogeni de perspectives modernitzadores nascudes a partir dels anys noranta que tenen una escassa vertebració interna (Peters, 2001).

Els processos d'externalització obeeixen a una idea d'Estat contractista, d'Estat relacional o d'Administració externalitzadora que va començar a ser tímidament proposada en països de tradició administrativa anglosaxona durant la dècada dels setanta per autors com Weindenbaum (1969), Smith i Hague (1971) o Smith (1974), entre d'altres. Tanmateix, el fenomen de la prestació privada de serveis públics no és un fet nou, ja que cap organització, bé pertanyi al sector públic bé al sector privat, és completament autosuficient, i per al desenvolupament de la seva activitat necessita serveis i productes d'altres organitzacions (Metcalf i Richards, 1989). L'externalització, en canvi, sí que constitueix un fet innovador, en la mesura que implica un ús intencional del mercat per tal de guanyar en eficàcia i en eficiència i, en aquest sentit, esdevé en una estratègia de gestió. De fet, autors com Brown i Potoski (2004: 656) conceben l'ús de l'externalització com una mena de desideràtum polític, atès que serveix per expandir els objectius socials de protecció pública sense danyar la iniciativa privada pel que fa a la seva provisió. Com apunten O'Toole i Meier (2004), la tendència a l'externalització és una de les transformacions més importants que han registrat les administracions públiques de tot el món occidental, fins a configurar-se una vertadera «era del contracte», promoguda i justificada des del corrent de la Nova Gestió Pública, la teoria de l'elecció pública i la teoria del principal-agent i de l'agència, entre d'altres aproximacions teòriques.

Com s'ha avançat més amunt, la Nova Gestió Pública és una perspectiva modernitzadora de millora de l'eficiència i l'eficàcia de les administracions públiques sorgida a partir dels anys noranta, que té com a signe d'identitat l'aportació d'una visió de directiu a l'estudi de l'Administració pública, tradicionalment dominada per enfocaments legalistes assentats en el dret administratiu. L'etiqueta de Nova Gestió Pública dona aixopluc a un seguit de corrents poc cohesionats que pretenen la substitució del principi de jerarquia

pel de mercat (Krüsselberg, 1991) o, en altres termes, la importació de tècniques de gestió privada a la pública. Atesa l'escassa cohesió interna dels corrents que reuneix el concepte de Nova Gestió Pública, poden distingir-se dos grans subgrups o enfocaments en el seu si: d'una banda, els enfocaments neoempresarials, que solament emfasitzen l'economia, l'eficàcia i l'eficiència, i proposen clientelitzar els ciutadans; i d'altra banda, els enfocaments neopúblics que procuren adaptar els nous instruments de gestió a l'especificitat del sector públic i als seus valors i principis d'actuació (Ramió, 2001). Tot i això, aquesta divisió no respon al pes real de cada enfocament, atès que els enfocaments neoempresarials —agencialització, privatització, gerencialització, externalització, desregulació— gaudeixen d'una influència molt més gran que els enfocaments neopúblics (repolitització, control i avaluació, nova regulació, participació ciutadana i ètica pública).

D'acord amb aquest fet, l'externalització té el seu naixement en els corrents neoempresarials de la Nova Gestió Pública, d'important empremta neoliberal, atès que l'assumpció subjacent en tots ells és la idea d'òptim paretjà de la gestió privada enfront de la pública. El principal problema de l'enfocament neoempresarial de la Nova Gestió Pública és el seu èmfasi gairebé exclusiu en els conceptes d'eficiència i eficàcia, sense parar esment a les característiques particulars del sector públic. És per això que l'enfocament neopúblic pretén donar més consistència a la Nova Gestió Pública i als nous instruments de gestió que propugna (entre d'altres, l'externalització), tot adaptant-los a la realitat específica d'allò que és públic, per assegurar d'aquesta manera que la millora en eficàcia i eficiència no provoqui una minva en els objectius socials, que són prioritaris.³

Els arguments apuntats en aquestes propostes inicials van rebre un impuls decisiu a partir de la difusió dels diferents corrents teòrics que s'han associat a l'anomenada Nova Gestió Pública (NGP) i han entrat a formar part del discurs i les pràctiques en matèria de gestió i polítiques públiques de la totalitat de països de l'OCDE.

En plantejar els arguments i supòsits associats a l'expansió d'aquest fenomen, un dels referents clau en el marc de l'impuls atorgat pel corrent de la Nova Gestió Pública fou la publicació l'any 1992 del llibre de David Osborne i Ted Gaebler *Reinventing the government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. En aquesta obra es recopila

3. MAS, Jordi (2004): «Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la administración pública», *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2-5 novembre de 2004, p. 1.

bona part de les idees sobre com reformar la gestió pública que ja s'havien començat a implantar durant la dècada anterior. Una de les idees més esteses d'aquest enfocament és el símil que apunta que l'Administració pública ha de dedicar-se a portar el «timó» i no pas a «remar», és a dir, que ha de centrar-se en el disseny de les polítiques i en el control i avaluació de la seva implantació, i ha d'abandonar el rol de productor directe de serveis públics.

La proposta de substituir la prestació directa per la gestió indirecta coincideix amb la diagnosi de Domberger i Hall en el sentit que «*la producció governamental de béns i serveis i la intervenció directa en activitats microeconòmiques està en declivi a tot el món*» (1996: 129), una diagnosi compartida per altres autors, com ara Donahue (1989), Walsh (1995) o Savas (1992). L'explicació d'aquest canvi en la gestió dels serveis s'aborda en el següent apartat, on es dissecionen els principals arguments emprats en el debat acadèmic sobre la producció externa de serveis.

3. ELS DETERMINANTS DE L'EXTERNALITZACIÓ

L'externalització constitueix un centre de creixent interès acadèmic de diverses disciplines: entre d'altres, la teoria econòmica (López-Casasnovas, 2003), la ciència política (Kooiman, 1993; Arenilla, 2003; Bresser-Pereira *et al.*, 2004), la sociologia del treball (Hebson *et al.*, 2003) o l'economia financera (Johnstone, 2002). Tot i això, els enfocaments del *management* públic i privat —atès que l'externalització és una estratègia de gestió nascuda al sector privat— són els que han abordat l'estudi de l'externalització d'una manera més integral i han sistematitzat els determinants de la decisió d'externalitzar amb més completesa, fet pel qual se'ls atorgarà precedència en l'anàlisi.

L'origen de l'estudi acadèmic de l'externalització se situa en el camp de la teoria econòmica institucional, lligat al concepte de costos de transacció (Williamson, 1999) i circumscrit a l'anàlisi de les condicions estructurals en què l'externalització suposa un increment de l'eficàcia i l'eficiència en l'organització (Grossman i Helpman, 2002; Cachon i Harker, 2002): el funcionament dels mercats comporta costos, i d'acord amb aquest fet les organitzacions estableixen els seus límits allà on la producció interna del bé o servei és més costosa que la contractació externa. Per a més concreció, aquesta decisió de contractar o produir restarà vinculada a l'existència d'un mercat en competència, induïda o preexistent, en què els costos de planifi-

ció, avaluació i control —costos de transacció— no excedeixin els estalvis potencials (López-Casasnovas, 2003).

Tot i que l'externalització, en tant que tècnica de gestió, fou analitzada primerament en el camp de la teoria econòmica, fou el paradigma de la Nova Gestió Pública el que la institucionalitzà com una estratègia superior a la gestió directa de serveis públics (Fortin, 2000: 10). La bibliografia acadèmica sobre gestió pública, estructurada a l'entorn del paradigma de la Nova Gestió Pública, distingeix l'externalització com a estratègia de la tècnica de gestió de la contractació externa, mitjançant l'element intencional: en optar per la gestió externa d'un servei públic, les organitzacions públiques fan un ús intencional de l'externalització, adreçat a assolir uns determinats objectius, entre els quals sobresurt l'eficiència. Així doncs, el factor explicatiu destacat per la bibliografia sobre gestió pública (Osborne, 1994; Grimshaw, 2002; Leiblein, 2002; Mas, 2004; Young, 2005; Ramió, 2005), així com sobre gestió privada (Kakabadse, 2000; Schneider, 2004), que es considera principal en la decisió d'externalitzar, en tant que conduent a més eficiència, és l'especialització o delimitació de les activitats *core*. L'organització ha de definir quines són les seves activitats distintives o *core business*, crítiques en el seu rendiment, i és allà on ha de concentrar la seva inversió i la gestió. En la resta d'activitats, en les quals l'organització no disposa d'unes capacitats especials ni són estratègiques per a la seva activitat, cal que s'hi implementi la contractació externa, atès que permet l'obtenció de serveis de més qualitat. Mitjançant un ús estratègic de l'externalització, l'organització s'especialitza en activitats que li aporten valor afegit i aprofita les capacitats d'innovació dels proveïdors, fet pel qual obté béns i serveis de qualitat i guanya en eficàcia i eficiència.

El segon argument destacat per la bibliografia teòrica és la reducció de costos (Krüsselberg, 1991; Schneider, 2004; Grimshaw, 2002; Leiblein, 2002; Mas, 2004; Young, 2005; Ramió, 2005), lligat a l'argument anterior, que recull en bona part l'explicació econòmica. En concentrar-se en les activitats *core*, les organitzacions transformen els costos fixos variables, traslladen el cost fix al proveïdor i guanyen en flexibilitat. D'altra banda, en externalitzar, el cost baixa, ja que se substitueix el principi de jerarquia pel de mercat, que promou la competència mitjançant el contracte i d'aquesta manera incentiva l'eficiència.

Així doncs, les aportacions provinents de la nova economia institucional i de la gestió sobre l'externalització la plantegen com una estratègia capaç de reduir costos i alhora augmentar el rendiment (Kakabadse, 2001: 403), és a dir, òptim paretiana de la producció interna de serveis públics en les activitats no nuclears de les organitzacions, siguin públiques o privades.

Finalment, una explicació alternativa del segon dels arguments emprats, és a dir, de la reducció de costos, s'associa amb els salaris del sector públic enfront dels de les empreses on s'externalitza (Christiansen, 1998; Young, 2005): els treballadors públics tenen més garanties laborals, la gestió del personal és més complexa i els nivells salarials són més elevats que al sector privat en els llocs de treball de base. Així doncs, en externalitzar-se, es redueixen costos no solament per l'estructura de competència del mercat de proveïdors, sinó també perquè tenen uns nivells salarials inferiors.

3.1. El referent del sector privat: riscos i matisacions

D'acord amb allò que s'ha indicat més amunt, l'externalització té el seu origen en les pràctiques de la gestió privada, en la qual les pràctiques d'externalització van iniciar-se al sector industrial a finals dels anys trenta. L'any 1937, Ronald H. Coase publicà un article —«The nature of the firm»— on plantejà un desafiament als límits tradicionals de l'empresa tot afirmant que tant aquesta com el mercat són alternatives equivalents per a l'organització d'un conjunt donat de transaccions. Aquest autor hi mantenia que són aquests, és a dir, els costos associats a fer que el treball es faci en contraposició als costos de fer el treball, els que ofereixen la millor explicació al fet que un aspecte de la producció s'hagi de realitzar a l'interior de l'organització o bé calgui comprar-lo al mercat (Aron *et al.*, 2005).

La bibliografia sobre costos de transacció i externalització des del camp de l'economia és molt extensa i constitueix un camp d'anàlisi en si mateix. Segons Aron *et al.* (2005), aquest camp té com a objectiu contribuir a identificar l'estructura de governabilitat (o *governance*) econòmicament més eficient i demostrar en quines condicions l'empresa o el mercat contribueixen a aquesta *governance*, en particular per fer front als riscos que implica l'externalització. Lluny d'acceptar l'externalització de forma acrítica, especialment al món privat hi ha importants avisos sobre els riscos que comporten els processos d'externalització. A tall d'exemple, els autors esmentats els classifiquen en quatre categories:

- Riscos estratègics, derivats del comportament oportunista d'alguna de les parts involucrades en el contracte.
- Riscos operacionals, derivats de dificultats o errors en el procediment productiu establert entre les parts.

- Riscos intrínsecs d'atròfia, associats al risc potencial que una empresa externalitzi els serveis més importants i acabi «buidant-se» de continguts.
- Riscos intrínsecs a la ubicació, derivats de la localització de les activitats externalitzades, com ara riscos polítics del país, riscos culturals, socioeconòmics, etc.

A més dels riscos, hi ha un seguit de matisacions que cal considerar a l'hora de plantejar la importació d'aquesta eina de gestió privada al sector públic. A tall de presentació sintètica, hi ha quatre punts clau que incideixen de manera diferent en les dinàmiques d'externalització del sector públic i en la gestió privada.

En primer lloc, la decisió d'externalitzar parcialment la producció al sector industrial implica el pas previ de dividir el procés productiu en unitats menors i discretes. Habitualment no s'externalitza tot el procés productiu, sinó una o més parts, que seran comprades i incorporades a les produïdes internament. En el cas dels serveis públics la divisió del procés en unitats discretes presenta més dificultats, i això tendeix a afavorir que s'externalitzin processos complets. Una altra dificultat associada és que si no hi ha una correcta individualització de les tasques es fa molt difícil mesurar-ne el desenvolupament per comprovar si s'estan portant a terme de manera adequada i eficient.

Un segon tret caracteritzador de l'externalització al sector privat és que la decisió parteix del supòsit que s'aconseguirà un avantatge econòmic, és a dir, que els costos de transacció seran menors que els costos de producció. D'aquí que en els darrers anys hagi pres molta força el fenomen de l'externalització internacional, consistent en la compra de parts importants del producte a d'altres empreses que presenten costos de mà d'obra inferiors (habitualment localitzades en països menys desenvolupats) i que, en qualsevol cas, assumeixen els riscos. En altres termes, l'empresa que externalitza no s'interessa pels arranjaments a què arribi l'empresa proveïdora amb els seus treballadors. Ara bé, aquesta situació és difícilment reproduïble per l'Administració pública: en primer lloc perquè les administracions no poden «deslocalitzar» la producció de la major part de serveis públics que ofereixen; i en segon lloc perquè els treballadors de l'empresa proveïdora són alhora ciutadans i, per tant, no desapareix la seva responsabilitat social (O'Rourke, 2003).

Un tercer punt a considerar es refereix al fet que el retorn econòmic de l'externalització no acostuma a ser immediat, sinó que és necessari el transcurs d'un cert lapse de temps per tal que la relació contractual asso-

leixi el nivell de ple funcionament. En efecte, alguns autors han estimat que es pot tardar fins a dos anys perquè una empresa comenci a obtenir beneficis econòmics de l'externalització de part de la seva producció, i que, en alguns casos, el procés pot tenir costos neutrals, és a dir, ni pèrdues ni guanys (Lyson, 1996, citat per Burnes i Anastadiasis, 2003).

En quart lloc, com ja s'ha esmentat, malgrat els avantatges aparents en matèria de costos, la bibliografia sobre el risc associat a l'externalització és molt extensa, cosa que posa de manifest la rellevància de la qüestió. Tot i que es tracta d'activitats subjectes a les regles del mercat, les empreses que contracten han de prendre moltes precaucions per tal de no realitzar falses estimacions de costos i guanys, per controlar el flux i la qualitat de la informació i per evitar que l'empresa contractista es faci seva una part major del mercat, de manera que posi en risc la posició de l'empresa contractant, entre d'altres. Per tant, no s'hauria de minimitzar —o menystenir— l'atenció sobre els riscos de la contractació externa en l'àmbit públic.

Finalment, un cinquè focus d'atenció, relacionat amb l'anterior, es refereix al fet que, malgrat que en molts casos es proposa que l'Administració pública es guiï per procediments de mercat, en última instància mai pot reproduir-los completament, ja que no pot abandonar del tot la seva obligació de retre comptes (*accountability*). En el món privat, una empresa pren la decisió d'externalitzar perquè creu que obtindrà així més benefici (ja sigui perquè reduirà els costos o perquè se centrarà en els aspectes que li donen avantatge comparatiu sobre els seus competidors, per exemple), i aquest és gairebé l'únic aspecte pel qual ha de rendir comptes als seus accionistes. Pot escollir els seus proveïdors de la manera que consideri més apropiada: mitjançant concurs o també contractant directament un proveïdor que l'interessi, sense necessitat d'engagar un mecanisme competitiu. En cas d'un nivell satisfactori de compliment, pot renovar la contractació sense necessitat d'endegar nous processos d'adjudicació en la provisió de serveis, sinó que els pot prorrogar. En definitiva, disposa de tota la flexibilitat que li atorga el fet de pertànyer al sector privat. En altres termes, tant les constriccions com la mateixa raó de ser de les organitzacions públiques no obeeixen exclusivament a aquest tipus de plantejaments maximitzadors del benefici, sinó a uns valors públics que estableixen unes regles del joc diferenciades del sector privat i que cal tenir presents en formular propostes com les vinculades als processos d'externalització.

4. PROCESSOS D'EXTERNALITZACIÓ I MODELS D'ADMINISTRACIÓ

Les matisacions apuntades connecten amb la idea que darrere de bona part de les propostes externalitzadores hi ha implícit un canvi en el model de relacions entre l'Administració i els ciutadans. Es planteja passar d'un model d'Administració tradicional, en què aquesta manté un doble vincle amb els ciutadans (tant de recaptador d'impostos com de provisió de serveis públics), a un model d'Administració relacional, en què aquesta manté el seu rol de recaptació d'impostos, però deixa de ser productora i prestadora de serveis per esdevenir intermediària. Seguint el principi de donar el màxim valor possible als diners dels ciutadans, l'Administració entra a operar en un entorn de mercat per tal d'escollir els proveïdors que satisfacin més bé els requisits establerts per a la provisió de serveis públics, mitjançant un seguit d'acords recollits en un contracte. L'obligació d'aquests proveïdors és donar el servei públic a uns ciutadans entesos essencialment com a consumidors o clients. En aquest nou escenari l'Administració manté la responsabilitat (en el sentit de *responsability*) i l'obligació de retre comptes (en el sentit d'*accountability*).

Davant aquesta doble constatació, tant de la influència dels referents privats com del canvi que suposen en el model d'Administració resultant, es planteja la pregunta que orienta aquest apartat dedicat als referents internacionals. Més concretament, es tracta d'oferir una visió sintètica que informi si, més enllà de la difusió massiva de les propostes externalitzadores, aquestes prenen formes diferents segons les tradicions administratives que es troben a cada país.

Per avançar en aquesta línia resulten útils les referències de Ch. Hood (1997) en el seu article «*Which contract state? Four perspectives on outsourcing for public services*», en què es demana quina és la raó última que duu una Administració a externalitzar la provisió de serveis i es traça el límit d'allò que és externalitzable. A partir d'una interessant revisió bibliogràfica identifica tres respostes possibles. La primera és la de l'economia institucional, segons la qual les decisions i els límits estan fixats pels costos de transacció. Segons aquesta aproximació, el punt que marca la frontera de l'externalització és l'increment dels costos de transacció per sobre dels guanys que podria obtenir l'Administració en contractar. En altres termes, una Administració podria anar contractant serveis externament fins que els costos que li suposi gestionar aquestes externalitzacions no superin els de proveir directament aquests serveis. Des de l'enfocament del dret públic els límits de l'externalització s'estableixen en les funcions per a les quals l'Administració té poders específics, assimilables al con-

cepte de poder «públic» del dret romà. Finalment, una tercera resposta provindria de la gestió estratègica, segons la qual una Administració no ha d'externalitzar els serveis vitals (els anomenats *core services*) o els que la fan competitiva.

Per a Hood les tres respostes tenen una debilitat en comú, i és que tant «costos de transacció-externalització» com «els poders públics» i «les competències estratègiques» són conceptes de difícil definició, que donen lloc a diverses interpretacions segons cada realitat administrativa. Per altra banda, la varietat de casos en què una Administració decideix externalitzar un servei i una altra decideix mantenir-lo de provisió pròpia no s'explica únicament aplicant alguna de les tres aproximacions esmentades. És per això que proposa analitzar les decisions vinculades a l'externalització a partir de quatre models tipus d'Administració: l'Administració supervisora, l'Administració «empoderadora», l'Administració dels consumidors i l'Administració «amoral». Així, més que indagar quan una Administració marca el límit entre intern-extern, Hood proposa fixar l'atenció en quin objectiu es persegueix amb l'externalització. Més enllà de la simplicitat del seu model, l'aproximació resulta molt suggerent, ja que és la superació dels arguments basats exclusivament en l'eficiència econòmica.

Així doncs, segons Hood (1997), una Administració supervisora utilitza la contractació com una eina més entre altres per mantenir i maximitzar la capacitat del govern per supervisar i controlar la provisió de serveis públics. En altres termes, es tracta d'una Administració que utilitza les contractacions com un instrument per disciplinar o controlar els proveïdors dels serveis públics. El tret més destacat d'aquest model és la capacitat per supervisar de manera efectiva. Per tant, tot i que impliqui costos extrems, una Administració supervisora hauria de tenir com a objectiu un escenari de proveïdors privats competitius, o de proveïdors públics en condicions de «quasi mercat», o de competència entre proveïdors públics i privats. La lògica central de l'Administració supervisora és el que Dunshire (1978) ha denominat *collibration*, és a dir, la capacitat de liderar un equilibri gestionant un balanç de forces oposades. La *collibration* necessita que les forces que hi participen estiguin configurades en unitats que es moguin en direccions contraposades, de manera que amb una pressió relativament lleu s'aconsegueixi alterar la configuració de l'equilibri entre elles i fer-les avançar en la posició que es desitgi.

El segon model és el que denomina «l'Administració empoderadora». L'objectiu principal d'aquest model d'Administració és el de promoure un concepte inclusiu i igualitari de ciutadania i, d'aquesta manera, evitar qualsevol concentració de poder a la part alta de l'estructura social, ja sigui

publicoburocràtic o bé empresarial, mitjançant la promoció de la participació ciutadana en els assumptes públics. Aquest model podria assimilar-se als corrents neopúblics de la Nova Gestió Pública (Ramió i Salvador, 2006). L'«Administració empoderadora» utilitza la contractació per implicar els ciutadans en els assumptes públics, tot sostraint el monopoli de la prestació de serveis i facilitant l'entrada d'actors vinculats a associacions ciutadanes en la producció de serveis, en la línia d'una coproducció de serveis. Amb aquest model s'evita l'aparició de situacions de sobreexternalització, fet que es produeix quan la contractació externa incrementa les accions arbitràries per part dels proveïdors del servei o desincentiva la participació dels ciutadans.

El tercer model és el denominat «l'Administració dels consumidors». A diferència del model anterior, l'Administració dels consumidors tracta els ciutadans exclusivament com a consumidors i no com a coproductors dels serveis. Aquest model d'Administració tracta de maximitzar la capacitat d'elecció dels consumidors individuals, que passa de ser un mitjà a ser una finalitat en si mateixa. És el model que més s'aproxima als plantejaments de les perspectives neoempresarials de la Nova Gestió Pública i als referents privats apuntats a l'apartat anterior. Segons Hood (1997), en la mesura que l'Administració dels consumidors tracta els ciutadans com a consumidors en el mercat, la seva lògica central és la de minimitzar les rendes socials (transferències d'un grup social a un altre mitjançant poder públic) i maximitzar la competitivitat del mercat. La contractació permet, entre altres coses, limitar els monopolis de l'estat, que posarien en risc la lliure competència. En principi, sembla impossible que hi hagi sobrecontractació en aquest model d'Administració, però sempre hi ha el risc que les dinàmiques externalitzadores acabin generant unes empreses molt poderoses, les quals, mitjançant monopolis o oligopolis, redueixen el poder del consumidor.

El darrer model destacat per Hood és la denominada «Administració amoral», i inclou els casos en què la decisió d'externalització no es pren d'acord amb els avantatges que pot comportar a la societat, sinó perquè permet d'obtenir beneficis als mateixos funcionaris encarregats de l'externalització. Tot i això, cal distingir-hi dues variants, d'acord amb la intencionalitat de la decisió. La primera és refereix a processos de contractació basats en comportaments corruptes, és a dir, els casos en què mitjançant l'atorgament d'un servei a un proveïdor extern es busquen beneficis econòmics directes per als funcionaris responsables (i l'autor ho exemplifica amb alguns casos de corrupció vinculats a processos de privatització a Amèrica Llatina). Ara bé, la segona variant és potser més suggerent, alho-

ra que més estesa: segons Hood, algunes administracions decideixen externalitzar un servei quan no saben com resoldre una situació particular de manera efectiva. La cessió al proveïdor extern d'un servei nou o conflictiu es presenta com una solució que permet deixar la responsabilitat del fracàs en mans d'un tercer, i assumir en canvi les potencials «rendes» de l'èxit. En un context turbulent, amb poca definició d'allò que ha de fer el sector públic, o de retallada pressupostària, l'externalització permet als directius i funcionaris públics desactivar conflictes amb els seus superiors polítics, alleujar la seva càrrega de treball i no córrer riscos addicionals generats per la incertesa. Aquesta segona variant podria categoritzar-se d'Administració «gandula», enfront de l'Administració «corrupta» del primer cas.

Aquests models presenten un punt de partida a considerar a l'hora d'analitzar els processos d'externalització des del punt de vista de l'Administració que els desenvolupa. A banda d'aquests, i en un nivell més genèric, els arguments desenvolupats entorn de l'externalització s'han mogut al voltant de diferents eixos, objecte del següent apartat.

5. ELS EIXOS DE DEBAT SOBRE L'EXTERNALITZACIÓ

La bibliografia sobre els processos d'externalització al sector públic es mou en una àmplia distribució de defensors i detractors. D'una banda, les elaboracions teòriques en destaquen les potencialitats per aconseguir uns serveis públics més eficaços i eficients. Però d'altra banda, els estudis empírics en l'àmbit internacional mostren una realitat força distant de la reducció de costos i de l'augment de la qualitat propugnats. En primer lloc, els estudis sobre la reducció de costos ofereixen uns resultats no conclouents (Ferris, 1997; Kakabadse, 2000; Minogue, 2000; López-Casasnovas, 2003: 220). I en segon lloc, les raons de l'externalització no sempre es corresponen amb la millora de l'eficàcia i l'eficiència, sinó a aspectes tals com les aliances de poder entre les elits burocràtiques i polítiques (Greve, 2003), o les restriccions legislatives, tecnològiques o pressupostàries (Grimshaw, 2002).

Així doncs, s'estableix una relació contingent entre externalització i resultat (Leiblein, 2002) i, en conseqüència, cal parar esment a l'element de gestió de l'externalització per tal d'explicar-ne els resultats (Kakabadse, 2000). En aquest sentit, per tal de facilitar l'ordenació de la controvèrsia, es proposa analitzar-la a través dels dos grups d'eixos al voltant dels quals tendeixen a articular-se aquestes raons, ja siguin favorables o contràries a l'externalització. El primer grup d'eixos és el format pels que anomenem de caràcter «substantiu», és a dir, que es refereixen a elements cen-

trals del sistema públic i de les raons que l'orienten: *a)* el benefici econòmic, *b)* la qualitat del servei prestat i *c)* la responsabilització i el rendiment de comptes (o *accountability*).

Un segon grup d'eixos es refereix a l'àmbit operatiu, és a dir, als factors associats a problemes de caràcter tècnic que condicionen i poden arribar a alterar la implementació i el resultat dels processos d'externalització. Els tres eixos destacats en aquest grup son: *a)* la gestió dels mercats de proveïdors, *b)* la gestió de les externalitzacions i *c)* el mesurament de resultats i compliment.

5.1. Els eixos de caràcter substantiu

5.1.1. El benefici econòmic: els costos i l'eficiència de l'externalització

Com ja s'ha esmentat, potser l'argument més repetit en favor de l'externalització és el que assenyalava que l'adjudicació a agents externs de la producció de serveis comporta un guany econòmic derivat del fet que els costos de transacció són menors que els costos de producció. Com assenyalen Hall i Rimmer (1994), diversos estudis suggereixen que la utilització de l'oferta competitiva i la contractació comporta una reducció dels costos del servei, que en alguns casos podria superar el 20% dels costos originals. El factor primordial que permet el benefici econòmic per a l'Administració és la competència, entesa com un mercat amb un ampli rang de proveïdors disponibles on el govern pot decidir quin és el més ben posicionat per proveir el servei amb la millor qualitat, el cost més baix i la major experiència (Van Slyke, 2003). Des d'aquest punt de vista, l'objectiu principal de l'Estat seria garantir el nivell òptim de competència.

Però també s'esgrimeixen arguments que sostenen que la magnitud del benefici obtingut sol ser inferior, ja sigui perquè s'ha sobreestimat o perquè no s'han considerat les externalitats negatives i les interaccions associades. Per exemple, Quiggin (1996) qüestiona les conclusions a què arriben Domberg *et al.* (1986) i Cubin *et al.* (1988), referides a experiències a Austràlia, que estimaven una reducció pressupostària mitjana del 20% a partir de la introducció de mecanismes de provisió competitiva en dos serveis públics (centrats en àmbits com la recollida de residus urbans i el servei de neteja hospitalària), i demostra que el resultat final és, com a molt, optimista. Però més enllà de la magnitud real de la reducció, Quiggin assenyalava que és important analitzar per mitjà de quin procediment s'ha arribat a aquesta reducció: «Si [la reducció] prové d'un increment en

l'eficiència amb que es desenvolupen les tasques, llavors presumiblement hi ha un benefici social net derivat de la contractació. Però si les reduccions de costos sorgeixen de reduccions en els salaris o en altres transferències socials, la qüestió és molt més complexa» (1996: 234). Per superar aquest biaix, Quiggin proposa analitzar les reduccions en quatre camps: salaris i beneficis socials, intensitat del treball, qualitat dels resultats i canvi de costos. Aquest darrer fa referència a dues qüestions concretes. En primer lloc, a la pràctica per la qual un nivell administratiu redueix costos utilitzant recursos pagats per un altre nivell o instància. En segon lloc, a la possible evasió impositiva d'empleats i ocupadors (l'Administració pública és també agent de retenció impositiva dels seus empleats i, per exemple, no admet pràctiques com el pagament en negre de part de les hores de treball, com sol ser freqüent en l'empresa privada). Aquests comentaris porten de nou a la visió integral que hauria de presidir les actuacions de l'Administració pública, que ha d'evitar millorar els resultats d'un servei en detriment de la situació d'un altre (i així per exemple, la reducció de costos d'un servei basada en l'empitjorament de les condicions laborals d'un sector de la població que la realitza no farà sinó crear una demanda a mig termini en un altre àmbit de l'actuació de l'estat).

Per altra banda, no tots els àmbits d'actuació són igualment adequats o propicis per ser externalitzats. Van Slyke (2003) destaca experiències positives en matèria de reducció de costos en l'àmbit de recollida de residus, certs tipus de manteniment urbà, control d'aparcament i retirada de vehicles mal aparcats, així com en certes activitats de processament de dades. I assenyala també que l'evidència és molt menys clara en l'àmbit de serveis socials, atenció a la infància o atenció a malalts. La reducció de costos és més probable en els serveis en què el sector privat té més experiència, mentre que en els que han estat un domini típic del sector públic l'eficiència econòmica no està assegurada.

5.1.2. La qualitat dels serveis: els resultats de l'externalització

L'anàlisi de la qualitat i de com aquesta resulta afectada a partir d'un procés de contractació competitiva i externalització presenta importants dificultats, associades tant a la mateixa definició del concepte de qualitat com a la seva mesura.

Així, en parlar de pèrdua o millora de qualitat a partir de la contractació externa, s'entén que és possible conèixer un estadi previ (la qualitat sota la provisió directa) per, després, comprovar si aquesta qualitat s'ha

incrementat o ha disminuït, i no sempre és possible accedir al moment passat. Però més enllà dels problemes metodològics, alguns autors consideren que la qualitat dels serveis és millor amb l'externalització, uns altres que és sensiblement pitjor i, en altres casos, s'eviten les anàlisis generalistes assenyalant que cal considerar les particularitats de cada cas. Com apunta Hodge, «per cada bon estudi de cas que dona suport a un dels costats de l'argument de la qualitat, pot trobar-se un altre cas que sostingui el contrari» (citats per O'Toole i Meier, 2004: 131).

A tall de mostra, Quiggin (1996) apunta que hi ha diverses raons a priori per pensar que l'externalització comportarà una disminució de la qualitat. La primera és que en gairebé tots els països occidentals l'Administració pública ha estat subjecta a retallades pressupostàries que derivaran necessàriament en una disminució de la qualitat dels serveis oferts, i resulta políticament més atractiu que la reducció de la qualitat es materialitzi en un servei externalitzat que no pas en el servei de provisió directa. Per tant, la reducció de qualitat sol donar-se abans de cedir el servei a un proveïdor extern. La segona és que, atès que els proveïdors estan obligats a donar els serveis mínims especificats al contracte, si anteriorment es donava a l'usuari algun servei extra no inclòs al contracte, aquest es tendirà a perdre. A més, si les especificacions de la qualitat estan mal detallades, el proveïdor tendirà a fer-ne interpretacions laxes que minimitzin els seus costos.

Un estudi realitzat per Walsh i Davis sobre externalització de serveis en 267 municipis del Regne Unit (citats per Hall i Rimmer, 1994), demostra que el 23% dels municipis va establir estàndards de qualitat més alts per atorgar la contractació, el 68% no els va modificar, mentre que el 8% restant va adoptar estàndards més baixos, amb un percentatge de compliment d'especificacions per part del proveïdor del 90% dels casos. Però un cop més la metodologia de mesurament es presenta com un obstacle important, especialment amb vista a efectuar comparacions internacionals i els resultats no són concludents en cap dels dos sentits.

5.1.3. Responsabilització: el rendiment de comptes en les externalitzacions

Finalment, cal destacar que, tot i acceptant que l'externalització pugui ser més eficient, aquesta pot danyar els valors públics de l'equitat i la qualitat en favor d'una mirada centrada exclusivament en els costos. Així doncs, l'argument econòmic, per bé que important, no pot actuar en solitari, altrament es vulneraran els valors propis de l'esfera pública. En aquest

sentit, les dimensions de responsabilització i rendiment de comptes (*accountability*) en els processos d'externalització han estat profusament revisats per la bibliografia i moltes de les preguntes bàsiques plantejades continuen obertes. Mulgan (1997) indica que els partidaris de l'externalització afirmen que el rendiment de comptes es manté i fins i tot s'enforteix en contextos d'externalització, mentre que els crítics creuen que es veu seriosament compromès.

Un problema inicial a l'hora d'abordar aquesta qüestió és que, igual que en el cas de la qualitat, no hi ha una definició unívoca d'*accountability*. En un sentit restringit, pot definir-se com l'obligació que tenen els subordinats de retre compte als seus superiors del seu compliment en tasques específiques i d'acceptar d'aquests instruccions sobre la manera com han de complir allò acordat (Goldring, 1987, citat a Mulgan, 1997). Es tracta d'una relació vertical, entre superior i subordinat. En aquest marc, hi ha una cadena de comandament dins l'àmbit públic que, simplificant, va dels funcionaris públics als ministres, dels ministres al parlament i del parlament als ciutadans. Quan apareixen esglaons que no són ocupats per agents «responsabilitzables», com en el cas de la provisió de serveis públics per agents privats, apareixen buits en la cadena de responsabilitat. I a més, els qui ocupen el lloc més alt de la rendició de comptes en el model de l'*accountability* pública, és a dir, els ciutadans, veuen també trastocat el seu paper quan són considerats consumidors de serveis.

Retornant al que s'ha comentat sobre la relació entre actors en el model d'Administració externalitzadora, l'Estat externalitzador manté un doble vincle jurídic: està subordinat al ciutadà en el marc del dret públic, sota el concepte de rendició de comptes; i al mateix temps és el superior del proveïdor extern, amb el qual manté una relació contractual basada en el dret privat. Les parts del contracte són només dues: Administració i proveïdor, i els ciutadans són els destinataris del producte ofert pel proveïdor, però en qualitat de clients. I sovint no queda clar quines són les obligacions que en matèria de responsabilitat i rendició de comptes tenen els proveïdors amb els ciutadans. Per altra banda, la responsabilitat del proveïdor enfront de l'Estat es redueix als termes i condicions establerts al contracte. Mulgan (1997) refereix una experiència en el cas australià, en què l'Administració federal, conscient del problema, es va ocupar de deixar clar que l'externalització no extingeix la responsabilitat del funcionari públic respecte del ciutadà. El funcionari continua essent responsable dels aspectes relacionats amb la provisió del servei (incloent la gestió i supervisió dels contractes i el seu compliment), però les obligacions de les parts són més laxes que les de l'*accountability* pública en sentit estricte. Aquest

autor considera que es tracta d'una «responsabilització afeblida», que pren a l'Estat una part de la seva capacitat de supervisió i control.

Rosenbloom i Piotrowski (2005) fan una aportació a la discussió des del dret. Centren la seva anàlisi en l'aplicabilitat de les normes constitucionals i del dret administratiu als serveis públics operats per proveïdors externs als Estats Units. Un dels suggerents exemples treballats és el de l'accés dels ciutadans a la informació sobre compliment i resultats. Als Estats Units, la Llei federal de llibertat d'informació (la FOIA o Federal Act of Freedom of Information) garanteix el dret dels ciutadans a conèixer informació de caràcter públic. No obstant això, la llei no vincula els proveïdors privats de serveis públics, que poden emparar-se en el secret de competència comercial per reservar-se la informació. Rosenbloom i Piotrowski destaquen l'exemple de la situació viscuda durant l'accident del transbordador espacial Columbia l'any 2003. La NASA, un organisme públic, va posar a disposició dels ciutadans una pàgina web amb la documentació de la investigació interna sobre l'accident, complint amb les obligacions marcades per la FOIA. No obstant això, no era possible accedir a la totalitat de la informació perquè una part destacada del procés del llançament del transbordador estava externalitzat en una empresa privada, que no estava obligada a rendir comptes del seu compliment de manera pública, i de fet no ho va fer emparant-se en el seu dret de no donar informació comercial confidencial als seus competidors.

Aquests comentaris serveixen també per repensar la qüestió del tipus de proveïdor escollit. En el model d'Administració externalitzadora la contrapart pot prendre formes variades: empresa privada, organització sense ànim de lucre, sector públic en condicions de mercat o una combinació d'aquestes opcions. Més enllà dels seus crítics, el model dels anomenats «quasimercats» no incorpora grans modificacions al model clàssic d'*accountability*, ja que el proveïdor continua pertanyent a l'àmbit públic. Però quan el proveïdor es regeix per les lleis del mercat, convé parar esment a la necessitat de generar un marc adequat que no lesioni els interessos generals dels ciutadans.

Coinsidine (2002) aporta nous elements a la discussió que poden contribuir a definir els models de *governance* i, d'aquesta manera, ajudar a aclarir les regles del joc de responsabilització en les relacions entre les contraparts. Aquest autor considera que al model de responsabilitat vertical (com l'esmentat per Mulgan) cal afegir-hi un model de responsabilitat horitzontal, entesa com «l'exercici convenient d'una competència de navegació: és a dir, l'ús apropiat de l'autoritat per recórrer amb llibertat un terreny de relacions múltiples a la recerca del camí més avantatjós cap a

l'èxit» (Coinsidine, 2002: 22). I, en lloc de la cadena de responsabilitats en el sentit jeràrquic, proposa pensar en la idea de cultura de la responsabilitat. El desafiament és com organitzar els arranjaments d'*accountability* per combinar ambdós tipus de responsabilització. Una pista en aquesta direcció és revaloritzar el paper dels processos en relació amb el paper dels resultats, de manera que puguin generar-se dinàmiques d'aprenentatge institucional conjunt entre Administració i proveïdor. Considerar la rendició de comptes i responsabilitats com el simple compliment dels objectius establerts priva les organitzacions de la possibilitat d'evolucionar. L'aprenentatge institucional implica que les organitzacions tenen en compte la informació nova per poder ajustar millor les seves activitats i poder complir així la seva missió. Segons Coinsidine, l'*accountability* horitzontal implica actes de creativitat i innovació diferents del mer respecte de la cadena de comandament.

Per donar suport a aquesta línia argumental, Coinsidine (2002) presenta els resultats d'una enquesta realitzada en quatre països (Austràlia, Nova Zelanda, Holanda i Regne Unit) a una mostra de 1.164 funcionaris de primera línia d'atenció als ciutadans, en l'àmbit de la coordinació de les polítiques de recursos humans i ocupació pública. Aquests països presenten diferents combinacions de relació públic-privat, i la mostra es va dissenyar amb l'objectiu de provar el desenvolupament dels nous sistemes i noves formes d'*accountability*. Les preguntes de l'enquesta operacionalitzaven el concepte d'*accountability* i de cultura de la responsabilitat com a responsabilització (*responsiveness*) en termes d'obligació i voluntat de comunicar. Els resultats de l'enquesta assenyalen que els mecanismes d'*accountability* vertical són més forts i clars en la mesura que l'Administració es mou en un entorn de competència controlada. Per contra, en escenaris molt competitius, com és el cas australià, el sector públic es veu sotmès a fortes pressions de competència amb el sector privat, i tendeix a establir mecanismes de responsabilització horitzontal. La seva proposta és estudiar mecanismes flexibles que combinin ambdós tipus de rendició de comptes sota la forma de xarxes de col·laboració o partenariats com a via per complementar aquesta dimensió clau dels processos d'externalització.

5.2. Els eixos de caràcter operatiu

La teoria dels costos de transacció (Williamson, 1999) modelitza la direcció de la producció del servei en la dicotomia producció interna-contractació externa. Per fer-ho combina el criteri econòmic d'eficiència asso-

ciat amb les condicions del mercat i el criteri de gestió dels risc del contracte. Diversos factors influeixen en el risc de fallida del contracte i indiquen els costos de transacció del contracte:

1. Les característiques específiques del servei, tals com la propensió al monopoli o l'oligopoli, o la facilitat de mesurament del servei.
2. El nivell de competència en el mercat del servei.
3. La incongruència entre els objectius de l'Administració i el proveïdor.

D'acord amb aquest model, quan els riscos associats als costos de transacció són baixos, l'Administració és més procliu a contractar, mentre que uns riscos més elevats fan que l'Administració compradora dediqui més esforços a la gestió del contracte i a l'avaluació.

Ara bé, la bibliografia sobre costos de transacció està mancada de desenvolupaments en allò que afecta la gestió dels contractes i la millora de la informació de l'actuació dels proveïdors. I aquesta és una qüestió cabdal, en la mesura que l'habilitat dels gestors en relació constitueix la pedra de toc de la millora en eficàcia i eficiència dels serveis externalitzats (Kakabadse, 2000; Brown i Potoski, 2003; Ramió i Garcia, 2006). Els eixos de caràcter operatiu s'adrecen als aspectes de gestió que el model general dels costos de transacció no té en compte.

5.2.1. La gestió del mercat de proveïdors

Brown i Potoski (2004) estableixen que la teoria dels costos de transacció és insuficient en la mesura que assumeix com a exògenes al contracte l'estructura de mercat i la informació de què disposen els gestors públics, quan de fet ocorre el contrari. D'una banda, cal tenir present la sentència de Lindblom (Brown i Potoski, 2004: 659) «Els mercats són construccions eminentment polítiques»: la regulació de les condicions de funcionament dels mercats és una tasca que pertany a l'esfera de la política, i el mateix ocorre quan el mercat es predica dels proveïdors de serveis públics.

Així doncs, els gestors públics, en contractar modifiquen l'entorn de competència d'acord amb els seus interessos, i poden emprar les seves prerrogatives per tal d'evitar possibles fallades de mercat, ineficiències, alhora que poden maximitzar la informació entorn del servei. Així doncs, un dels elements centrals per superar la visió dicotòmica entre eficiència i risc passa pel rol del gestor públic a l'hora de definir el contracte i de selec-

cionar el proveïdor mitjançant les condicions tècniques de prestació. L'exemple dels serveis socials a Austràlia, tal com ens el presenta McDonald (2002), és, en aquest sentit, paradigmàtic, ja que l'absència de definició en les condicions del mercat va conduir a l'aparició de buits en la prestació de serveis a les àrees rurals. La idea d'un mercat «natural» o preexistent de proveïdors és una entelèquia basada en assumpcions urbanocèntriques. Així doncs, el disseny dels mercats de proveïdors cal que incentivi l'aparició de competència entre els proveïdors i que pari esment a la distribució geogràfica dels seus usuaris, altrament es generaran inequitats territorials en la prestació.

D'altra banda, el flux d'informació entre l'Administració i el proveïdor tampoc és completament exogen a la introducció de l'externalització. Si bé certes característiques del servei poden influir en la informació de què es disposa —ser un servei prèviament prestat o nou, per a l'Administració o per al ciutadà, entre d'altres—, la visió pròpia del paradigma principal-agent no és suficient. En aquest sentit, Brown i Potoski (2004) indiquen que la gestió en xarxa de l'externalització, en què els gestors públics comparteixen informació sobre els serveis, pot contribuir a la superació de la fallida de mercat, en la mesura que es millora la informació disponible i s'introdueix competència al nivell de la xarxa de prestació de serveis.

5.2.2. *La gestió dels contractes*

A banda de la responsabilització i rendiment de comptes davant dels ciutadans, l'externalització també implica un rendiment de comptes entre l'Administració contractant i el proveïdor contractat. En aquest punt té un paper clau el contracte establert entre les parts. Romzeck i Johnston (2005) identifiquen tres àrees clau d'atenció: les especificacions del contracte, el disseny del contracte i el disseny de la rendició de comptes. En la primera de les àrees són d'especial interès la claredat amb la qual estiguin expressades les relacions d'*accountability* que s'estableixen i l'adequació de les mesures de compliment, les obligacions concretes i els resultats a assolir. En el cas del disseny del contracte, identifiquen com a punts crucials la facilitat per recollir la informació sobre compliment, el grau d'autonomia dels contractats i la distribució dels riscos que s'estableixi. Finalment, pel que fa a la tercera àrea identificada, el disseny dels mecanismes de rendició de comptes, les autores assenyalen la importància de tenir en compte el context institucional dels serveis que s'externalitzin i recomanen evitar utilitzar mecanismes o solucions estàndard.

Tots aquests factors posen de manifest que l'externalització exigeix a l'Administració pública el desenvolupament d'unes habilitats molt concretes i avançades en matèria de gestió de processos de contractació. I no sempre o no totes les administracions estan en condicions d'assumir aquestes tasques de manera efectiva. De fet, autors com Brown i Potoski consideren que l'anàlisi de la capacitat de l'Administració per gestionar el procés de contractació és un punt clau que ha rebut poca atenció per part de la bibliografia:

«La contractació no és una proposta del tipus «talla única». L'èxit o el fracàs d'una alternativa de provisió de serveis depèn de com l'Administració pugui gestionar tot el procés de contractació, des de la valoració de la possibilitat de l'externalització fins al seguiment i avaluació —activitats que requereixen una forta capacitat de control per part de l'Administració. Les administracions que inverteixin en capacitats per gestionar contractes podrien estar en més bona posició per aprofitar la promesa d'una contractació efectiva i, alhora, evitar els seus esculls ocults» (2003: 153).

Un procés d'externalització requereix llavors una inversió per part de l'Administració en noves capacitats de gestió que els esmentats autors descomponen en tres parts:

1. Capacitat per valorar la factibilitat de la contractació: poder determinar quan externalitzar i quan mantenir la provisió directa del servei (fer o comprar). Exemple: disposar de personal capacitat per fer estudis de mercat i d'assessorament i supervisió jurídica que contribueixin a valorar si és apropiat o no externalitzar una determinada prestació.
2. Capacitat per a la implementació, és a dir, per licitar el contracte, seleccionar el proveïdor i negociar els termes de la col·laboració. Exemple: disposar de personal jurídic i expert en negociació per acordar les condicions concretes de la licitació.
3. Capacitat per a l'avaluació, és a dir, per valorar el compliment del proveïdor. Exemple: disposar de procediments per recollir la informació sobre el compliment i disposar de personal capacitat per fer auditories.

Aquestes habilitats excedeixen les capacitats «clàssiques» de govern, sobretot en el cas dels governs locals, i duen Brown i Potoski (2003) a parlar d'un potencial dèficit de capacitats de govern, ja que l'externalització

creix a més velocitat que l'adquisició de noves capacitats per part de les administracions. A això cal afegir-hi l'habitual tendència reactiva de les administracions públiques, que sovint introdueixen innovacions com a resposta a una situació desfavorable, i no pas avançant-s'hi. Sobre la base d'una enquesta a 1.500 municipis i comtats dels Estats Units, els esmentats autors conclouen que els factors que duen una Administració a invertir en la millora o ampliació de les seves capacitats en la gestió de contractes són: experiències desfavorables en contractacions anteriors, costos de transacció elevats, treballar amb una contrapart pertanyent al sector privat i no al sector sense ànim de lucre i contractacions realitzades per governs que tenen oposició política forta o presència de grups d'interès organitzats i actius. En altres termes, situacions majoritàriament reactives en cada escenari.

5.2.3. *El mesurament de resultats i del compliment*

Un segon eix de debat de caràcter operatiu força present en la bibliografia internacional se centra en les dificultats que té l'Administració per mesurar els resultats obtinguts i el compliment del proveïdor del servei externalitzat. Òbviament, aquests obstacles no es presenten únicament en condicions d'externalització, però en aquests processos el problema s'aguditza en traslladar a fora de l'organització pública la provisió del servei. Els problemes associats al mesurament dels resultats també es presenten a l'hora de redactar el contracte, ja que en moltes ocasions els serveis a externalitzar tenen límits difusos, cosa que fa difícil aïllar-los en unitats discretes o realitzar operacions de tipus *input-output*, pròpies de l'anàlisi principal-agent. I, finalment, conèixer els resultats és el que permet saber si s'han complert els termes de la contractació o no.

D'aquí que la difusió dels processos d'externalització hagi impulsat també la difusió d'indicadors de resultat i compliment, així com comparances mitjançant estàndards (*benchmarking*) com a referents per donar suport a la mesura. En general, aquestes mesures solen englobar-se en les accions per a la millora de la qualitat dels serveis, ja que obtenir informació fiable sobre el que s'està fent és el pas previ i inevitable a la valoració de les accions realitzades.

El mesurament dels resultats i del compliment, però, continua essent un punt molt feble en tot el procés d'externalització, ja que, si bé pot semblar un element tècnic menor, en realitat constitueix la base de la contractació. En un contracte clàssic, les parts responen pels termes especificats, i aquests termes es concreten sobre la base dels resultats que s'esperen, resultats que han de poder ser formulats en unitats precises i mesurables. Però no sempre

és possible accedir a aquest tipus d'informació, o, si més no, no sense crear abans bons sistemes d'informació. Per intentar superar aquestes febleses habituals, sovint s'opta per crear noves figures vinculants, en les quals la simetria o la dificultat d'accés a la informació es resolen o reemplacen per la confiança en el soci escollit. Així, triar un soci que pertanyi al sector sense ànim de lucre en comptes d'una empresa privada, per exemple, s'acostuma a presentar en alguns casos com una disminució del risc d'una conducta oportunista en un context de poca informació. Però, òbviament, aquesta relació no és ni molt menys tan clara i directa com se suposa i precisament per això es dedica el següent apartat a comentar-la.

6. NOUS MODELS DE RELACIÓ EN LA PROVISIÓ EXTERNA DE SERVEIS

Un altre dels eixos destacats en la bibliografia internacional sobre processos d'externalització fa referència a les organitzacions a les quals les administracions públiques encarreguen la producció externa de serveis.

En els apartats anteriors s'ha realitzat una aproximació simplificada als actors implicats en els processos d'externalització, sense diferenciar els tipus de contrapart escollida per l'Administració pública i centrant l'atenció en el contracte com a eina de regulació. Si bé aquesta forma de relació és la paradigmàtica i la més estesa en la contractació externa, és important destacar que des de l'àmbit de l'Administració pública comencen a promoure's noves relacions de cooperació amb una àmplia varietat d'agents externs. Els mecanismes proposats van, més enllà de la contractació externa, cap a formes més complexes en les quals diversos actors comparteixen objectius, decisions i responsabilitats. Aquestes noves formes solen englobar-se sota la denominació comuna de partenariat —*partnership*—, i abasten la relació entre el sector públic, el sector privat i el sector privat sense ànim de lucre.

Segons Brinkerhoff (2002), la creixent utilització de fórmules de cooperació basades en el partenariat, especialment quan el soci de l'Administració prové del tercer sector, es deriva de les visions crítiques amb les conseqüències que té l'externalització sobre el paper dels ciutadans en el procés, que sol limitar-se al de consumidors de serveis. El tercer sector es presenta així com una manera de tornar a incorporar els ciutadans en el procés a través de la societat civil.

Brinkerhoff defineix el partenariat ideal com:

«[...] una relació dinàmica entre diversos actors, basada en objectius mútuablement acordats, que s'assoliran mitjançant una visió compartida de la divisió

del treball més racional, d'acord amb els respectius avantatges comparatius de cada soci. El partenariat implica influència mútua i un curós equilibri entre sinergia i autonomia respectiva, que incorpora el respecte mutu, la igual participació en la presa de decisions, la mútua rendició de comptes i la transparència» (2002: 19).

D'aquesta definició es desprèn que la relació de partenariat excedeix el marc que proposa l'externalització. En aquest model no és únicament l'Administració qui fixa objectius i controla, sinó que ha de fer-ho de manera consensuada amb els socis escollits, en un procés d'implicació mútua.

El mateix autor identifica també tres aproximacions diferents en la bibliografia sobre el partenariat. La primera és la visió normativa, defensada fonamentalment pels promotors dels organismes no governamentals. Segons aquest corrent, el partenariat proposa maximitzar l'equitat i la inclusió: «[...] mobilitzant, legitimant i implicant totes les parts potencialment afectades o que potencialment podrien contribuir a l'esforç de la provisió d'un servei públic» (Brinkerhoff, 2002: 20). Així, el partenariat seria l'aproximació més apropiada des del punt de vista ètic al desenvolupament sostenible i a la provisió de serveis, sota els principis d'influència mútua, equitat, responsabilització i rendició de comptes entre les parts. La segona aproximació identificada per Brinkerhoff és una resposta al punt de vista normatiu per part dels organismes internacionals, grans corporacions i alguns països, i planteja una visió gairebé retòrica del partenariat. Des d'aquesta segona aproximació es promou el partenariat més com una qüestió de relacions públiques i d'imatge que no pas de participació real. Finalment, Brinkerhoff identifica una tercera aproximació pragmàtica, que considera el partenariat com un instrument (desproveït dels valors de la visió normativa) que permet arribar millor a objectius d'eficàcia, eficiència i responsabilització.

Per tal d'analitzar els diferents escenaris de col·laboració entre diverses organitzacions, Brinkerhoff proposa un marc conceptual que, per bé que no se centra de manera especial en el paper del sector públic, sinó que l'inclou com un actor més a considerar, resulta d'utilitat a l'hora de pensar en possibles dissenys institucionals. El model que proposa es defineix a partir de dos eixos: el de dependència mútua (*mutuality*) i el de la identitat organitzativa. El primer es refereix als respectius drets i responsabilitats de cada actor amb la resta de les parts. Aquests drets i responsabilitats busquen maximitzar el benefici individual, però estan constrenyits pels límits que imposa la consecució dels objectius comuns. La dependència mútua també fa referència a la interdependència i simultaneïtat de les parts en el

procés, en oposició a l'actuació seqüencial de cada part. L'eix de la identitat organitzativa és el que distingeix i caracteritza una organització, és a dir, la singularitza a partir dels seus trets definitoris. Aquesta identitat pot examinar-se en dos nivells: en primer lloc, una organització té la seva pròpia missió i objectius, i els seus propis *constituencies* (votants, accionistes, socis, per exemple), davant els quals ha de rendir comptes; i en segon lloc, la identitat es refereix a les característiques i avantatges comparatius propis del sector al qual pertany l'organització. Segons Brinkerhoff, aquest nivell de la identitat organitzativa és molt important a l'hora d'escollir un soci: «Presumiblement, s'escull un soci del sector no lucratiu tant per les característiques i experiència de l'organització específica com per les característiques que es deriven de la seva naturalesa general de pertànyer al sector no lucratiu» (2002: 24).

La intersecció dels dos eixos dona com a resultat les quatre situacions que es presenten a la taula 1.

Taula 1. Models de partenariat

	Dependència mútua	
	Baixa	Alta
Alta	2 Contractació	1 Partenariat
Baixa	3 Extensió	4 Cooptació i absorció gradual

Font: Brinkerhoff (2002).

El partenariat pròpiament dit es troba al quadrant 1 de la taula, en un escenari on els socis tenen una alta dependència mútua i una alta identitat organitzativa. El procés de treball necessita la col·laboració i coordinació de tots els actors al llarg de tot el procés, però amb papers diferenciats, d'acord amb la identitat pròpia de cada organització. Al quadrant 2 es troba la contractació, l'escenari més propi de l'externalització, on el procés de treball és fonamentalment seqüencial i els actors implicats mantenen les seves identitats altament diferenciades. En el cas del quadrant 3 la situació és molt diferent. Quan un dels actors duu el lideratge de tot el procés i transfereix la seva identitat organitzativa al seu soci, aquest darrer pot es-

devenir una extensió de l'altre, i no una organització separada. Un procés que s'accentua al quadrant 4, quan, a la baixa identitat organitzativa d'una de les parts, s'hi afegeix una forta dependència en el procés de treball. En aquest cas, l'organització més forta o amb més avantatge comparatiu acabarà cooptant l'altra.

A banda d'aquestes formes de relació, centrant l'atenció en les que es donen entre el mercat i l'Administració pública, Bovaird (2006) destaca el sorgiment de noves propostes a partir de l'anàlisi de l'experiència britànica, un dels referents en la provisió externa de serveis. El seu punt de partida conceptual és que l'Administració pública ha malentès durant molt temps el rang de possibilitats que existeix entre diferents actors en el mercat, i que hi ha altres formes que permeten superar la decisió clàssica de «fer o comprar» un servei. Aquestes noves formes permetrien superar algunes de les debilitats de l'externalització, sobretot les relacionades amb els comportaments oportunistes que es generen quan les especificacions prèvies del servei a proveir no estan del tot clares, o en contextos d'alta incertesa. Bovaird (2006) recorda, en aquest sentit, que l'Estat té la capacitat per generar contextos que li siguin favorables, atès que les relacions de mercat es construeixen socialment i no vénen necessàriament donades.

Així doncs, en lloc de la proposta clàssica de l'enfocament principal-agent, més proper a relacions entre «adversaris», es proposa que la col·laboració es basi en la idea d'avantatge «col·laboratiu», que significa que cada actor obtindrà majors beneficis com més contribueixi a l'assoliment dels resultats desitjats. A tall d'exemple, Bovaird descriu quatre escenaris possibles en aquest context, que es presenten a la taula 2. Les alternatives es basen en la combinació de proveïdors individuals/únics o proveïdors múltiples, per una banda, i de *commissioners* o «encarregadors» individuals o coordinats per l'altra.

Taula 2. Relacions entre «encarregadors» (*commissioners*) i proveïdors

	<i>Commissioner</i> individual o únic	Diversos <i>commissioners</i> (coordinats)
Proveïdor individual o únic	— <i>Contracte relacional</i> — Provisió interna tradicional	— <i>Partenariat</i>
Diversos proveïdors (no coordinats)	— Externalització tradicional	— <i>Distributed commissioning</i> — Consorcis de compra

Font: Bovaird (2006).

Als quatre quadrants s'ubiquen fins a cinc modalitats diferents de relacions. D'aquestes, Bovaird se centra en les tres opcions destacades en cursiva a la taula 2: el contracte relacional, el partenariat i la *distributed commissioning*.

El contracte relacional parteix d'elements propis de diverses aportacions teòriques, com la teoria de la minimització dels costos de transacció, l'economia de les xarxes de col·laboració, les aliances estratègiques o l'avantatge «col·laboratiu» propi del *management* estratègic. En un entorn incert, el contracte relacional no detalla totes les contingències futures, que no es coneixen, sinó que introdueix i centra els termes generals de la col·laboració en els objectius i en la forma de presa de decisions. Estableix una relació de col·laboració a llarg termini, de tipus flexible, que permetria adaptar els termes pactats d'acord amb el desenvolupament dels esdeveniments. Bovaird assenjala que aquest tipus de contractació s'ha convertit en la idea dominant de com han de ser les contractacions ideals al Regne Unit, però que, en canvi, en la pràctica, ha tingut poca acceptació. Suggerix que potser «la lliçó crítica que es troba en el centre del contracte relacional —que els socis que treballen junts i aprenen a confiar en la contribució de l'altre soci poden ser molt més imaginatius en la manera d'intentar resoldre problemes de manera conjunta— requereix obertura de mires i voluntat d'innovació (Coulson, 1998). I cap d'aquests dos requisits són trets característics de les agències públiques (Allen, 2002)» (Bovaird, 2006: 84).

Respecte del partenariat, Bovaird assenjala que pot prendre tres formes: els partenariats publicoprivats (que identifica amb el nom de partenariat), les iniciatives de finançament privat, en què l'Administració busca socis privats que financin part de la inversió, i els consorcis de compradors, en què l'associació de *commissioners* es limita a obtenir menors costos de transacció en realitzar adquisicions de forma comuna.

Finalment, el *distributed commissioning* «implica un comprador del sector públic que permet que altres agències menors determinin les seves prioritats en matèria de serveis públics que els seran proveïts (a càrrec del pressupost del comprador)» (Bovaird, 2006: 85). A tall d'exemple, es correspondria al programa de finançament URBAN de la Unió Europea.

Encara que aquesta classificació no aporti conclusions més sòlides que la descripció de les diferents opcions de relació, esdevé una clara mostra de les noves tendències que van sorgint al voltant del fenomen de l'externalització i de com la necessitat de prestar serveis va adquirint noves formes a partir del sorgiment d'alternatives en l'articulació de la relació de l'Administració amb el seu entorn de referència. Val a dir,

però, que, tot i l'atracció que suposa el plantejament de relacions cooperatives superadores dels dèficits dels mercats i les burocràcies, l'enfocament del partenariat i la cooperació públic-privat deixa oberts problemes de transparència decisòria, participació ciutadana i rendiment de comptes (Hodge, 2004).

BIBLIOGRAFIA DEL CAPÍTOL II

- ARON, R. i CLEMONS, E. *et al.* (2005): «Just right outsourcing: understanding and managing risk», *Journal of Management Information Systems*, vol. 22, núm. 2, pàg. 37-55.
- BAER, S. i FEIOCK, R. (2005): «Private governments in urban areas. Political contracting and collective action», *American Review of public Administration*, vol. 35, núm. 1, pàg. 42-56.
- BALLART, X. i RAMIÓ, C. (2000): *Ciència de la Administració*, València, Tirant lo Blanch.
- BOVAIRD, T. (2006): «Developing new forms of partnership with the “market” in the procurement of public services», *Public Administration*, vol. 84, núm. 1, pàg. 81-102.
- BRINKERHOFF, J. (2002): «Government-nonprofit partnership: a defining framework», *Public Administration and Development*, vol. 22, pàg. 19-30.
- BROWN, T. i POTOSKI, M. (2003): «Contract-Management Capacity in Municipal County Governments», *Public Administration Review*, vol. 63, núm. 2, pàg. 153-164.
- BROWN, T. i POTOSKI, M. (2004): «Managing the Public Service Market», *Public Administration Review*, novembre/desembre 2004, vol. 64, núm. 6.
- BROWN, T. i POTOSKI, M. (2006): «Contracting for management: Assessing management capacity under alternative service delivery arrangements», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 25, núm. 2, pàg. 323-346.
- BURNES, B. i ANASTASIADIS, A. (2003): «Outsourcing: a public-private comparison», *Supply Chain Management: an International Journal*, vol. 8, núm 4, pàg. 355-366.
- CACHON, Gérard P. i HARKER, Patrick T. (2002): «Competition and Outsourcing with Scale Economies», *Management Science*, vol. 48, núm. 10, octubre 2002, pàg. 1314-1333.
- CONSIDINE, M. (2002): «The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnernships, and joined-up services», *Governan-*

- ce: *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, núm. 1, pàg. 21-40.
- DOMBERGER, S. i HALL, C. (1996): «Contracting for public services: a review of antipodean experience», *Public Administration*, 74, primavera 1996, pàg. 129-147.
- FERNÁNDEZ DíEZ, Estrella (2003): *Tipología de la gestión de los servicios en el Ayuntamiento de Madrid*, II Curso de Dirección Pública Local, Madrid, 17 de novembre de 2003, Mimeo.
- FERRIS, James (1997): «Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos. C.6», a BAÑÓN, Rafael; CARRILLO, Ernesto (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza editorial, 1997, pàg. 171-198.
- FORTIN, Yvonne i VAN HASSEL, Hugo (eds.) (2000): *Contracting in the New Public Management*, Amsterdam, IOS Press, 2000, pàg. 161-181.
- GLOBERMAN, S. i VINING, A. (1996): «A framework for evaluating the government contracting-out decision with an application to information technology», *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 6, pàg. 577-586.
- GREVE, Carsten (2003): «Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation», *Public Organization Review*, vol. 3, 2003, pàg. 269-280.
- GRIMSHAW, D.; VINCENT, S. i HILLMOTT, H. (2002): «Going privately: partnership and outsourcing in UK public services», *Public Administration* vol. 80, núm. 3, pàg. 475-502.
- GROSSMAN, Gene M.; HELPMAN, Elhanan (2002): «Integration versus Outsourcing in Industry Equilibrium», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, núm. 1, febrer 2002, pàg. 85-120.
- HALL, C. i RIMMER, S. (1994): «Performance monitoring and public sector contracting», *Australian journal of public Administration*, vol. 53, núm. 4.
- HEBSON, Gail; GRIMSHAW, Damian i MARCHINGTON, Mick (2003): «PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors», *Work, employment and society*, vol. 17, núm. 3, setembre 2003, pàg. 481-501.
- HODGE, Graeme A. (2004): «The risky business of public-private partnerships», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, núm. 4, desembre 2004, pàg. 37-49.
- HOOD, C. (1997): «Which Contract State? Four perspectives on over-outsourcing for public services», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 56, núm. 3.

- JIMÉNEZ, J. S. i ESPARRELLS, C. P. (1999): «Cuasimercados en el ámbito educativo: una aproximación a la experiencia británica», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16 (setembre-decembre 1999), pàg. 145-152.
- JOHNSTONE, David (2002): «Public Sector Outsourcing as an Exchange Option», *Abacus*, vol. 38, núm. 2, 2002, pàg. 153-176.
- KAKABADSE, Nada i KAKABADSE, Andrew (2000): «Outsourcing: a paradigm shift», *Journal of Management Development*, vol. 19, núm. 8, 2000, pàg. 670-728.
- KAKABADSE, Nada i KAKABADSE, Andrew (2001): «Outsourcing in the public services: a comparative analysis of practice, capability and impact», *Journal of Management Development*, vol. 21, núm. 5, 2001, pàg. 401-413.
- KRÜSSELBERG, Hans-Günter (1991): «18. Markets and Hierarchies: About the Dialectics of their Antagonism and Compatibility», a KAUFMANN, Franz-Xaver (ed.), *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*, Berlín, Walter De Gruyter, 1991, pàg. 369-395.
- LEIBLEIN, Michael J.; REUER, Jeffrey J. i DALSACE, Frédéric (2002): «Do Make or Buy Decisions Matter? The influence of organizational governance on technological performance», *Strategic Management Journal*, vol. 23, 2002, pàg. 817-833.
- LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem (dir.) (2003): *Els nous instruments de la gestió pública*, Barcelona, La Caixa, Col·lecció d'Estudis Econòmics 31.
- MAS, Jordi (2004): «Un nuevo modelo de externalización (terceriarización/outsourcing) en la administración pública», *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2-5 noviembre de 2004.
- MC DONALD, John (2002): «Contestability and social justice: The limits of competitive tendering of welfare services», *Australian Social Work*, vol. 55, núm. 2, juny 2002, pàg. 99-108.
- METCALFE, Les i RICHARDS, Sue (1989): *La Modernización de la gestión pública. MAP*, Madrid, Colección Estudios.
- MINOGUE, Martin (2000): «2. Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector», a MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; HULME, David (eds.), *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- O'ROURKE, D. (2003): «Outsourcing regulation: Analyzing nongovernmental systems of labor standards and monitoring», *The Policy Studies Journal*, vol. 31, núm. 1, pàg. 1-29.

- OSBORNE, D. i GAEBLER, T. (1994): *La Reinvencción del Gobierno*, Barcelona, Paidós.
- O'TOOLE, L. i MEIER, K. (2004): «Parkinson's Law and the New Public Management? Contracting determinants and service-quality consequences in public education», *Public Administration Review*, vol. 64, núm 3, pàg. 342-352.
- PEDERSEN, P. K. i SORENSEN, H. D. *et al.* (1996): «The contract management project in Denmark», *Benchmarking, evaluation and strategy management in the public sector*, París, OECD.
- QUIGGIN, J. (1996): «Competitive tendering and contracting in the Australian public sector», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 55, núm. 3.
- RAMIÓ, Carles (2001): «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, octubre 2001.
- RAMIÓ, Carles (2005): «Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial», *Revista Sistema*, núm. 184-185, gener 2005, pàg. 87-106.
- RAMIÓ, Carles i GARCIA, Oriol (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*, núm. 35, juny 2006.
- RAMIÓ, Carles i SALVADOR, Miquel (2006): *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB.
- ROMZEK, B. i JOHNSTON, J. (2005): «State social services contracting: Exploring the determinants of effective contract accountability», *Public Administration Review*, vol. 65, núm. 4, pàg. 436-449.
- ROSENBLUM, D. i PIOTROWSKY, S. (2005): «Outsourcing the constitution and Administrative Law Norms», *American Review of Public Administration*, vol. 35, núm. 2, pàg. 103-121.
- SAVAS, E. (1992): «Privatization and Productivity», a HOLZER, Marc (ed.), *Public Productivity Handbook*, Nova York, Marcel Dekker Inc., pàg. 79-99.
- SCHNEIDER, Ben (2004): *Outsourcing*, Norma, Bogotá.
- SCOTT, G. (1996): «The use of contracting in the public sector», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 55, núm. 3.
- TANG, A. (1997): «The changing role of government in community services: issues of access and equity to administrative review», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 56, núm. 2.

- VERHOEST, K. (2005): «Effects of autonomy, performance contracting, and competition on the performance of a Public Agency: a case study», *The Policy Studies Journal*, vol. 33, núm. 2, pàg. 235-258.
- WILLIAMSON, Oliver (1999): *The Mechanisms of Governance*, Nova York, Oxford University Press - The Free Press.

III. ELS REFERENTS INTERNACIONALS EN ELS PROCESSOS D'EXTERNALITZACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

1. INTRODUCCIÓ

L'externalització de serveis públics, com ja s'avançava als capítols precedents, no és un fet restringit a certs contextos nacionals, sinó que pot qualificar-se d'«onada» de reforma en la gestió de les administracions públiques dels països més diferents en la mesura que s'inclou dins de les receptes de modernització de la Nova Gestió Pública. En aquest capítol es presenten els principals trets caracteritzadors de les diferents experiències de processos d'externalització desenvolupats en un seguit de països de l'OCDE il·lustratius de la varietat de respostes existent.

Per bé que no es tracta d'un estil comparatiu, en la mesura que la presentació de cada cas ha estat elaborada a partir de fonts secundàries heterogènies i no mitjançant un estudi sistemàtic, la descripció de les característiques més rellevants de cadascun dels casos permet d'identificar diferents trajectòries i enfocaments envers l'externalització de serveis. Mitjançant la descripció d'aquestes trajectòries nacionals podem anticipar les limitacions en l'ús de la provisió indirecta de serveis públics, així com la influència de la tradició administrativa en la configuració de les pràctiques de gestió, elements que s'abordaran amb més profusió de detalls al capítol següent.

Els països escollits han estat el Regne Unit, Austràlia i Nova Zelanda (com un cas conjunt, ateses les seves importants coincidències), Estats Units, Dinamarca i França. Per contextualitzar cada procés d'externalització s'ha inclòs breus referències a alguns trets distintius de les seves realitats administratives i dels seus processos de transformació recent més importants relacionats amb l'impuls de l'externalització.

2. ELS REFERENTS ANGLOSAXONS EN ELS PROCESSOS D'EXTERNALITZACIÓ: REGNE UNIT, AUSTRÀLIA I NOVA ZELANDA

2.1. El cas del Regne Unit

El 1979 el govern conservador de Margaret Thatcher va iniciar una profunda reforma de l'Administració pública utilitzant l'externalització i la contractació competitiva com a eines clau per assolir l'objectiu de fer més eficient la prestació de serveis públics i disminuir la despesa pública. Els referents del sector privat i la lògica del mercat van imbuir tota l'Administració britànica a través de privatitzacions, externalitzacions, processos d'agencialització i creació de «quasimercats» en àmbits on tradicionalment tan sols s'havia utilitzat paràmetres de sector públic. Aquestes línies de transformació es van continuar durant els governs de John Major i, tan sols amb algunes modificacions, també durant l'Administració laborista de Tony Blair, des de 1997 fins a l'actualitat. Abans de destacar els principals trets de l'externalització en el cas britànic, cal esmentar que, amb els matisos pertinents, la reforma de l'Administració empresa pels successius governs conservadors i laboristes forma part d'un conjunt més ampli de polítiques que redefeixen el paper i les funcions de l'Estat en general. Cal tenir present aquest context per copsar millor la magnitud i l'abast de les iniciatives externalitzadores impulsades.

Collin Talbot (2001) fa una interessant anàlisi de les iniciatives empreses pels diferents governs referits (fins a l'any 2000), parant atenció als quatre àmbits en els quals considera que un govern concentra les seves capacitats d'actuació: la gestió de l'economia, l'organització, la legislació i la persuasió. Per copsar allò que ha ocorregut en l'àmbit que Talbot anomena organització —on es troben les iniciatives externalitzadores— convé fer un breu esment a les altres tres «capacitats d'actuació» dels governs.

Respecte de la gestió econòmica, el govern conservador va plantejar com a objectius fonamentals del seu projecte de canvi la disminució dels impostos i de la despesa pública. Talbot considera que cap dels dos es va complir per complet. En matèria impositiva, els impostos personals es van mantenir constants, mentre que només els impostos corporatius o de societats es van reduir. La despesa pública també es va mantenir constant: al voltant del 40% del PIB com a terme mitjà durant el període, amb pics de fins al 48% en els primers anys de la dècada dels vuitanta. El govern laborista va accedir al poder el 1997 amb el compromís de respectar els plans en matèria de despesa del govern conservador, i durant els dos anys

següents (període que abasta l'anàlisi de Talbot) es va mantenir la despesa pública entorn del 40% del PIB. El canvi important, però, es va realitzar en la gestió de les finances públiques, amb tres fites destacades: el llançament d'un programa de revisió integral de la despesa pública (Comprehensive Spending Review o CSR), el compromís que al llarg del cicle econòmic el govern estalviaria per invertir i no per finançar la despesa i un nou sistema per elaborar els pressupostos públics, que va implicar la inclusió de límits màxims anuals i sectorials.

En matèria de legislació, Talbot destaca com els governs conservadors van afavorir clarament la desregulació, especialment en l'àmbit de les relacions laborals. Dues lleis (Employment Act, de 1982 i Trade Union Act, de 1984) van limitar el marge d'acció dels sindicats, sobretot en la seva capacitat per a la protesta: els dies de vaga convocats entre 1980 i 1989 van ser gairebé un 60% menys que entre 1970 i 1979. L'altra dimensió de la desregulació va associar-se a la privatització de molts serveis públics, com els ferrocarrils i les empreses energètiques. El govern laborista es va proposar modificar l'empremta de desregulació dels conservadors amb una política de «millor regulació», tot creant una comissió d'experts al Cabinet Office per analitzar la qüestió. Com a resultat, l'abril de 2000 s'aprovà una nova llei, Regulatory Reform Bill, que proposava un canvi conceptual i passava de la «desregulació» a una «millor regulació» sense que canviessin substancialment les línies bàsiques iniciades anteriorment.

Pel que fa a la persuasió, entesa per Talbot (2001) com la capacitat del govern de recollir, interpretar i disseminar la informació, els elements més destacats en allò que afecta els processos d'externalització van ser les iniciatives endegades pel Gabinet de la Primera Ministra de centralització de funcions i poder, i també la desactivació d'òrgans consultius importants (com les Comissions Reials o Royal Commissions) o dels òrgans en què els sindicats tinguessin participació (com el Consell Nacional per al Desenvolupament Econòmic o National Economic Development Council). D'altra banda, es va incrementar la pràctica del lobby polític fins a tals extrems que van implicar la creació d'una comissió especial per regular aquesta pràctica (Comitè Nolan). L'inici de l'Administració Blair va significar la reincorporació dels grups d'interès al debat, però des d'un lloc diferent del que havien tingut els anys setanta. A tall d'exemple, Talbot apunta que els sindicats van ser reincorporats al diàleg social, però com un actor més de la societat civil, com un dels múltiples *stakeholders* a considerar, no pas com els socis clau que havien estat en els anteriors governs laboristes.

En aquest context es planteja l'anàlisi de la quarta dimensió de la «capacitat d'acció» del govern considerada per Talbot, l'organització. En

aquest cas l'autor divideix les reformes engegades pel govern conservador en quatre àmbits: *a*) canvis en l'estructura de l'Estat, *b*) privatitzacions, *c*) introducció de mecanismes de mercat, i *d*) Nova Gestió Pública. Atenent l'objecte d'estudi, és pertinent de centrar l'atenció en les tres primeres, en la mesura que la darrera s'entén con un enfocament conceptual que incideix transversalment en la resta.

Entre els canvis de l'estructura de l'Estat en els termes formulats per Talbot (2001), es destaquen aquells que van incidir en la relació entre el govern central i els governs locals. Durant l'Administració Thatcher els governs locals van perdre poder i autonomia com a conseqüència d'un important procés de centralització de funcions en el nivell central. Entre els exemples esmentats per Talbot:

- Centralització de les finances locals, concentrant els ingressos que recapten els municipis (el 80% dels impostos van passar a ser recaptats pel nivell central, i només el 20% pel local, trencant amb una situació precedent en què els percentatges eren del 50% respectivament).
- Traspàs de part de les competències municipals a òrgans o agències amb membres no escollits democràticament.
- Introducció de mecanismes d'externalització obligatòria dels serveis locals, a través de la política d'oferta —en el sentit d'oferir o «treure a concurs»— competitiva obligatòria (Compulsory Competitive Tendering o CCT).

La CCT, posada en pràctica entre 1979 i 1997, va tenir com a objectiu explícit la millora de l'eficiència del sector públic local en termes de:

«L'objectiu de l'oferta competitiva obligatòria és estimular una major eficiència i assegurar el millor ús dels diners mitjançant la competència justa i completa entre els equips interns [de les organitzacions públiques prestadores de serveis] i els contractistes privats» (Department of Environment, 1996, citat per Wilson, 1999: 541).

La CCT va afectar de manera molt significativa tots els governs locals, que es van veure obligats a replantejar l'organització i la provisió dels seus serveis per tal d'adequar-los a un escenari de competència en termes de mercat.

Tal com assenyala Wilson (1999), la introducció de la CCT és uns dels canvis més abruptes viscuts per l'Administració pública britànica en el

decurs de la seva història. Entre 1979 i 1992 les activitats subjectes a la CCT eren les no especialitzades (com la recollida de residus) o de serveis interns (com la neteja i manteniment d'edificis públics). El 1992 el programa va estendre el seu abast a totes les activitats «inclouent-hi serveis públics directes (per exemple, biblioteques, gestió de teatres), serveis professionals (com arquitectura, enginyeria, gestió de la propietat) i serveis interns especialitzats (com finances, serveis jurídics, gestió de personal i tecnologies de la informació)» (Wilson, 1999: 541-542).

Segons l'esquema plantejat per la CCT, l'Administració local ha de sotmetre a concurs tots els seus serveis, interns i externs, i ha de generar uns escenaris de competència on el sector públic ha de demostrar que és tant o més competitiu que el privat per tal de mantenir la prestació en la seva òrbita. En cas d'obtenir una oferta millor, les autoritats han d'atorgar obligatòriament la concessió al postor privat.

Una de les conseqüències més visibles de la posada en pràctica de la CCT va ser la reducció de la plantilla d'empleats públics, que va experimentar una disminució del 32%, passant de 7,5 milions el 1979 a 5,1 milions el 1997. Tot i això, Talbot (2001) indica que moltes d'aquestes ocupacions segueixen essent pagades per l'Estat, encara que de manera indirecta, a través de les externalitzacions. Grimshaw *et al.* (2002) destaquen en aquesta línia que la nova situació va generar un mercat de treball de dues velocitats o nivells (*two-tier*), en el qual els mateixos serveis són prestats amb treballadors que tenen diferents condicions laborals, diferents nivells de protecció social i diferents salaris. Segons els esmentats autors, aquesta és la primera lliçó que s'hauria d'extreure de l'aplicació de la CCT. La segona és que la reducció dels costos que en ocasions ha significat l'externalització hauria de compensar-se amb els costos derivats de la reducció de la qualitat dels serveis o de l'erosió de l'*ethos* del sector públic entre els seus treballadors. Sobre aquest punt, assenyalen que existeix:

«Un supòsit que diu que l'*ethos* del sector públic està fortament determinat per la naturalesa del treball, i no per la naturalesa de la relació laboral. Atès el creixent nombre de treballadors dels serveis públics que tenen un ocupador privat, on la prioritat que es dona a la qualitat del servei està condicionada per càlculs sobre la seva contribució al benefici econòmic, la pregunta de si és la tasca ocupada o la relació laboral allò que principalment defineix l'*ethos* del sector públic mereix una exploració empírica detallada» (Grimshaw *et al.*, 2002: 479).

I en tercer lloc, consideren que hi ha evidències que indiquen que l'estalvi de costos en el nivell micro reapareix com a cost en el nivell macro. A tall d'il·lustració citen un treball de Scott i Whitfield («*The gender impact of CCT in local government*», publicat el 1995 per les *EOC Research Discussion Series* n. 12, Manchester) que mostra que l'estalvi total de la CCT derivat de la retallada de llocs de treball es veu molt disminuït quan es consideren les pèrdues a la Seguretat Social (*National Insurance Contributions*) per l'impacte negatiu de la reducció de les jornades de treball i les compensacions per atur pagades als treballadors acomiadats, entre d'altres.

Un altre dels canvis destacats per Talbot (2001) en comentar l'acció dels governs conservadors va consistir en la introducció de mecanismes de mercat. Segons l'esmentat autor, no tots els serveis van ser susceptibles de privatitzar-se o externalitzar-se mitjançant CCT. No obstant això, el govern conservador va engegar altres mecanismes vinculats a la introducció de la lògica de mercat, com ara els contractes interns o els quasicontractes i els mercats interns o quasimercats per als casos en els quals la CCT o la privatització no eren possibles. D'igual manera que la resta de les pràctiques esmentades, aquestes eines tenien com a objectiu incloure elements de competència i mercat, tot fomentant valors vinculats a l'eficiència i a l'orientació al consumidor.

Un dels exemples més coneguts d'implementació de quasimercats és el del Sistema Nacional de Salut. La introducció d'aquests mecanismes va implicar la separació del servei en compradors i proveïdors, que competien entre si en una espècie de mercat intern per obtenir la concessió dels serveis. No obstant això, mai no va arribar a constituir-se un veritable mercat intern:

«L'evidència de les investigacions [realitzades sobre els quasimercats en el Sistema Nacional de Salut] va mostrar que el mercat intern mai no va operar realment, en part per restriccions logístiques (en moltes àrees del país la competència no era possible), en part a causa de la inèrcia en les actituds i el comportament del personal del Sistema Nacional de Salut (que va continuar amb les institucions vigents prèviament) i en part perquè en certes àrees el govern va intervenir per mitigar els efectes de la competència [...]. Els investigadors van concloure que l'impacte dels canvis va conduir a certes millores en l'eficiència i a una major consciència dels costos, però no necessàriament en la cura dels pacients, i que s'havien introduït certs elements d'inequitat al sistema (els denominats "sistemes de salut de dos nivells")» (Talbot, 2001: 291).

Una altra iniciativa en matèria d'introducció de mecanismes de mercat en la gestió pública va ser el programa Next Steps pel que va implicar d'agencialització (és a dir, de divisió en agències) de molts serveis públics i per les seves conseqüències sobre les dimensions de la funció pública britànica. L'agencialització va implicar també en molts casos l'externalització de serveis com a conseqüència de l'anàlisi d'objectius i tasques a realitzar per cada agència.

Sobre les polítiques en matèria d'organització del govern laborista, Talbot (2001) assenyala que la tònica ha estat de continuïtat més que de renovació. Potser la ruptura més important amb l'anterior govern va ser el fet que se suprimís el caràcter obligatori de la competència de mercat per als proveïdors públics, essent-ne el CCT l'exemple paradigmàtic, però sense arribar a eliminar els mecanismes de mercat vigents en molts àmbits de servei públic.

L'experiència del programa Best Value és així mateix un altre dels trets referencials del cas britànic, que si bé no implica necessàriament l'externalització, sí que està molt relacionat amb aquest instrument. El Best Value (BV) és un programa de monitoratge dels resultats i del compliment dels serveis locals, la finalitat del qual és estimular i garantir la competitivitat. Des del programa Best Value s'estableix un conjunt d'indicadors, mesurables mitjançant la comparació d'estàndards (*benchmarking*), per tal de verificar el compliment dels objectius plantejats en cada àmbit d'actuació, amb una revisió anual de resultats.

Diversos autors, com Boyne *et al.* (1999), afirmen que Best Value és una derivació o prolongació del programa CCT mitjançant la utilització dels conceptes de competitivitat i de competència que es fan al programa. Així doncs, per comprovar la competitivitat d'un servei és necessari provar el seu nivell de competència al mercat (la competitivitat es garanteix mitjançant la competència), fet pel qual se situa de nou el mercat al centre de l'escena. El següent pas contingut al programa Best Value és la recomanació de donar pas a proveïdors privats en cas de demostrar que un servei amb provisió pública no és competitiu.

No obstant això, cal també assenyalar que l'èmfasi no s'ha emplaçat en exclusiva en els elements de competència i competitivitat, ja que la posada en marxa de Best Value ha obligat les administracions locals a desenvolupar i a mantenir un sistema d'informació sobre el seu rendiment, compartit per tots els governs locals. Aquest fet ha facilitat que es coneguin els resultats obtinguts per diferents ciutats en un conjunt homogeni de variables i ha afavorit d'aquesta manera la transparència i les possibilitats d'avaluació.

2.2. Els casos d' Austràlia i Nova Zelanda

Els dos casos que es comenten a continuació constitueixen, junta-ment amb el Regne Unit, els països en els quals s'ha introduït la lògica de la contractació de manera més profunda i extensa. Ara bé, la intensitat i l'extensió dels processos externalitzadors en aquests països cal contextualitzar-les en un procés de més entitat de modernització de l'Administració pública governat pels preceptes de la Nova Gestió Pública (Barzelay, 2001).

La publicació el 1993 del denominat «Informe Hilmer» engegà a Austràlia l'Acord per a la Política Nacional de Competència (National Competition Policy o NCP), subscrit per totes les instàncies governamentals australianes (Commonwealth, Administració de l'Estat i administracions territorials). L'Acord es plantejava la superació d'una situació estructural de dèficit econòmic i de pèrdua de competitivitat de l'economia australiana mitjançant una sèrie de mesures com ara la retallada de la despesa pública —incloent-hi la disminució de les prestacions socials—, la privatització de serveis públics tals com l'electricitat o les comunicacions i la reforma de l'Administració pública fomentant la inclusió de mecanismes de mercat (Carver, 1996).

Un procés similar es va produir en paral·lel a Nova Zelanda, tal com assenyalen Domberger i Hall (1996) al seu estudi de la reforma en la gestió dels serveis públics. Des de finals dels anys vuitanta el Partit Laborista va promoure una de les transformacions més radicals que mai s'hagi tirat endavant:

«A Nova Zelanda la tendència cap a un govern més reduït i una millora del compliment del sector públic va ser promoguda vigorosament pels reformadors del Partit Laborista, en particular pel ministre de Finances, Roger Douglas. El resultat va ser una transformació completa del sector públic [...]. El govern central de Nova Zelanda va introduir canvis administratius, un rigorós programa de corporativització i privatització de les activitats comercials del govern, retallades dels serveis governamentals i un interès creixent en la valoració del compliment i el rendiment de comptes» (Domberger i Hall, 1996: 131).

Per bé que ambdós processos tenen molts punts en comú i han estat molt influïts per l'experiència britànica, els processos d'implementació de les instàncies de competència i contractació (CC) han estat sensiblement diferents.

Domberger i Hall (1996) resumeixen l'experiència australiana assenyalant com a trets característics l'heterogeneïtat de respostes que va prendre la implementació de la CC. La implementació dels mecanismes d'externalització va estar directament relacionada amb la capacitat fiscal i l'estat de comptes de cada regió (cal remarcar el caràcter federal de l'Estat australià i l'ampli marge d'autonomia de les regions). Així doncs, les regions més riques, com Queensland, no van haver d'implementar mecanismes de CC, cosa que sí que van haver de fer la major part de la resta de regions, en tenir major dèficit públic o menor capacitat fiscal. Resulta interessant destacar que, si bé des de la Commonwealth es va intentar destacar que l'externalització i la competència eren mesures que tenien efectes positius més enllà de l'estalvi de costos i la retallada de la despesa pública, com ara la millora de l'eficiència i de la rendició de comptes, la realitat va ser que principalment s'emprà el contracte i la competència per promoure una reducció de l'Estat i de la despesa pública. Així doncs, s'assumí que la disminució de costos era la funció principal de la introducció de competència en la provisió de serveis públics.

Els mateixos autors assenyalen que a Nova Zelanda les polítiques de CC es van inscriure en un marc de reforma integral de l'Estat que va comportar l'agencialització completa de l'Administració pública, incloent-hi també el nivell local. Nova Zelanda va incloure, fins i tot abans que el Regne Unit, els serveis professionals qualificats (com els serveis socials, per exemple) en el conjunt de serveis susceptibles de ser externalitzats.

En un altre ordre de coses, malgrat que no hi ha estudis específics que analitzin de manera integral l'abast i els efectes de les reformes engegades a tots dos països, diferents recerques parcials apunten a la generació d'inequitats amb el nou sistema de provisió de serveis, sobretot en l'àmbit de les polítiques socials, i en destaquen també les dificultats en termes de rendiment de comptes i de responsabilització.

3. EL REFERENT DELS ESTATS UNITS

La utilització dels contractes amb proveïdors externs com a mecanisme de millora de l'eficàcia i l'eficiència dels serveis públics ha estat també un element central als Estats Units durant les darreres dues dècades. Una referència clau és el document d'Al Gore de 1993 *«From red tape to results: creating a government that works better and cost less»*. Amb aquest suggerent títol *«De la paperassa als resultats: creant un govern que funcioni millor i costi menys»*, i de la mateixa manera que d'altres països

de l'OCDE, diferents governs dels Estats Units es van proposar transformar l'Administració pública: deixar enrere una estructura burocràtica associada a una imatge de lentitud i ineficiència, i reemplaçar-la per una de nova més eficient, àgil i propera al ciutadà. El punt clau en aquest projecte rau en la utilització de mecanismes que afavoreixin la competència, l'agencialització de l'Administració i la promoció de la col·laboració amb el sector privat i el sector sense ànim de lucre, i la creació de mecanismes de partenariat que afavoreixin la recerca de resultats positius per als sectors públic i privat al mateix temps. Aquesta línia argumental, potenciada des de l'Administració Clinton (però ja iniciada durant l'Administració Reagan), fou continuada i fins i tot accentuada per l'Administració Bush mitjançant la promoció d'una Administració més orientada al mercat, en un context de plena competència.

Com a conseqüència de les reformes empreses, el percentatge de serveis públics externalitzats a proveïdors del sector amb ànim de lucre o sense va experimentar una línia de marcat creixement, amb una tendència que no sembla revertir-se ni aturar-se. Per bé que no hi ha disponibles xifres exactes per a tots els nivells de govern, algunes estimacions consideren que, només en el nivell federal, els serveis externalitzats arriben a donar ocupació a més de 5,6 milions de treballadors, enfront dels 2 milions d'empleats públics directes (Light, 1999, citat a Minicucci i Donahue, 2004). En altres termes, l'abast de l'externalització arriba a duplicar la grandària de l'Administració pública en termes d'empleats.

Nogensmenys, és important destacar que les particularitats de l'estructura de l'Administració nord-americana, amb una autonomia molt important dels estats, però alhora amb molta influència del govern federal en les àrees de benestar, fa difícil parlar d'un únic model o d'una tendència unívoca, ja que hi ha importants variacions segons el sector de serveis o segons la localització geogràfica. En tot cas, cal remarcar que la contractació externa és una eina present en tots els nivells i en tots els sectors, inclosos especialment els serveis vinculats al reduït Estat de benestar nord-americà. Dins d'aquestes àrees d'actuació, els actors que gaudeixen de prioritat a l'hora de realitzar contractacions externes són les organitzacions sense ànim de lucre (Hoogland i Salamon, 2002: 320).

Però una lectura de la situació nord-americana restaria incompleta si no s'hi afegeix una referència al destacat paper dels grups d'interès, al pluralisme del sistema nord-americà. Estats Units té un context polític amb importants mecanismes de participació dels múltiples interessats o *stakeholders*, que exerceixen la seva influència i control amb més o menys èxit d'acord amb les circumstàncies i els equilibris de poder que s'assoleixen.

L'Administració pública no és aliena a aquest joc i les agències són especialment vulnerables, ja que en general tenen els seus pressupostos superadats al compliment d'objectius. Si els objectius no es compleixen de manera satisfactòria, l'agència és eliminada o reemplaçada. És en aquest sentit que es diu que en el model nord-americà la pressió de la competència no s'emplaça en la banda dels proveïdors, sinó sobre les agències contractants. Rathgeb Smith (1996), posant com a exemple l'externalització de serveis socials i serveis sanitaris a l'Estat de Massachusetts, amb un model recolzat principalment en organitzacions no governamentals, assenyala l'extrema complexitat de les relacions a què es veuen subjectes les administracions contractants:

«[Les agències] no són actors únics, sinó que estan immerses en una xarxa de relacions que afecten les seves relacions de contracte amb els proveïdors del sector sense ànim de lucre. Els legisladors poden intervenir en els assumptes de les agències si no estan d'acord amb la política de compra que desenvolupen, com la selecció dels contractistes o les accions i programes planejats pel proveïdor [...]. L'executiu és una altra font d'incertesa per a les agències, ja que un canvi en la seva composició pot implicar canvis profunds en els programes de govern. A més, els proveïdors poden recórrer a l'executiu per sol·licitar la revisió de decisions no favorables preses per les agències [...]» (Smith, 1996: 118).

Segons l'autor, aquesta situació condueix les agències a la necessitat d'una situació d'estabilitat política per dur a terme les seves tasques, en particular per poder garantir la seva línia de finançament. I en el context polític nord-americà l'estabilitat es garanteix constituint-se també com a grup d'interès i construint els propis canals de lobby polític. En un context d'alta incertesa, les agències han de complir, d'una banda, el seu mandat específic de garantir l'eficiència de les prestacions i el control de la qualitat dels serveis, enfortint la competència i el lliure mercat. Però, d'altra banda, han d'assegurar-se que disposen de prou suport per poder garantir la continuïtat de les relacions:

«En definitiva, les agències governamentals [...] tenen massa objectius al cap a l'hora de definir una relació de contracte: cuidar els costos, necessitat de construir suport polític, lleialtat als grups d'interès importants, protecció davant la incertesa política, manteniment de l'accountability dels fons públics [...]. La persecució de múltiples objectius [...] condueix a una estructura de contractacions molt diferent de l'estructura d'intercanvis entre compradors i venedors en una clàssica economia de lliure mercat» (Smith, 1996: 126).

Un altre autor que arriba a conclusions similars respecte als límits reals i efectius de la competència entre proveïdors de serveis socials és Van Slyke (2003), a partir d'un treball de camp a l'Administració de l'Estat de Nova York:

«Les dades d'aquest estudi suggereixen que, en certs casos i per raons particulars, la privatització es realitza per raons diferents als beneficis normalment associats a la competència. La privatització i la contractació dels serveis socials amb associacions sense ànim de lucre va ser implementada per raons simbòliques, per demostrar que el govern es reduïa treballant de forma més eficient en deixar la provisió directa dels serveis [...]. [Hem après] que la privatització és més un acte polític que econòmic [...]» (Van Slyke, 2003: 307).

Aquestes diferents aportacions, per bé que no comprensives, permeten matisar i situar en el seu context els límits de la competència i la suposada idealització de les condicions de mercat a partir de la multiplicitat d'escenaris que poden generar-se en un context com la tradició nord-americana de relacions entre Estat i societat.

4. UN REFERENT DE LA TRADICIÓ ESCANDINAVA: DINAMARCA

Dinamarca és un país que pertany a la tradició escandinava o socialdemòcrata en matèria de polítiques públiques i Estat de benestar. Junt amb Suècia i Noruega forma part d'un conjunt de països amb alt nivell de despesa pública social, baixos nivells d'atur, alt nivell de prestacions socials de caràcter universal i un cos important d'empleats públics (atès el pes dels serveis de l'Estat de benestar, que històricament han estat de provisió pròpia). A aquests trets cal sumar-hi el de la importància dels governs locals dins de l'estructura administrativa de l'Estat, que disposen d'un alt nivell d'autonomia i de responsabilitats: els governs locals gestionen el 44% de la despesa pública total i el 33% dels ingressos fiscals del país, i tenen competència en la majoria d'àmbits de l'Estat de benestar (LGDK, 2003). Ara bé, a diferència d'altres països escandinaus, el sistema danès sempre ha deixat lloc per a l'acció d'altres actors (en particular, el sector sense ànim de lucre o el voluntariat) (Madsen, 2006).

Al final dels anys vuitanta, i especialment des del començament dels anys noranta, l'escena institucional pública danesa començà a experimentar forts canvis. A partir de l'arribada al govern d'una coalició conserva-

dora liberal s'inicià una orientació més decidida cap a la societat civil i cap al mercat, que perseguia transformar una Administració pública que qualificaven de burocràtica, ineficient i poc sensible a les necessitats de les persones. Algunes de les noves mesures (citades per Madsen, 2006) van ser:

- L'augment de l'autonomia municipal en matèria pressupostària: els governs locals van guanyar independència per decidir l'ordre de prioritats a resoldre amb els pressupostos municipals.
- Un procés de desinstitucionalització de l'atenció social: es deixaren enrere les grans institucions prestadores de serveis (com els hospitals psiquiàtrics de grans dimensions o les residències per a la tercera edat), que foren reemplaçades per institucions més petites.
- El suport a les organitzacions de la societat civil: es considerava que aquestes organitzacions coneixen millor que el sector públic quines són les necessitats i les inquietuds dels ciutadans. La Llei de serveis socials de 1998 obligava els ajuntaments i els comtats (*counties*, equiparables al nivell regional de govern) a donar suport i cooperar amb les associacions voluntàries, donant-los suport financer i formant partenariats per a la resolució de problemes.
- La lliure elecció dels usuaris: introducció de mecanismes de competència interna als serveis públics, com el sistema sanitari, a través de la lliure elecció de centres i professionals.
- La introducció del copagament en les prestacions socials: aportacions directes dels usuaris pel servei rebut. S'introduïren al sistema sanitari, als serveis d'atenció a la primera infància i als serveis per a les persones grans.
- La institució dels partenariats publicoprivats: el govern va instar les empreses a prendre un rol més actiu i més responsabilitat social, especialment per combatre l'atur. En aquesta línia es va promoure l'associació de governs municipals i empreses locals per realitzar accions conjuntes. Per exemple, es buscava ajustar les competències i capacitats dels demandants d'ocupació a les necessitats de les empreses. Però també s'establiren sistemes d'ajuda financera per a la incorporació de persones de difícil accés al mercat de treball, com els desocupats de llarga durada o les persones amb discapacitats. Així, els governs locals sufragaven a l'empresa entre el 50 i el 70% del salari bàsic del treballador contractat, en una modalitat coneguda com *fleksjobs*.
- L'externalització de serveis públics: l'aparició d'empreses privades en la provisió de serveis públics es va situar en l'òrbita dels

serveis del benestar, especialment en l'àmbit local. A partir de la Llei de serveis socials de 1998 els governs municipals podien externalitzar en empreses o en associacions la provisió dels serveis d'atenció a la primera infància o a les persones amb dependències. L'externalització va associar-se també a la promoció de mecanismes de lliure elecció del proveïdor, que permetia a l'usuari escollir el seu proveïdor del servei.

En relació amb les externalitzacions portades a terme en el nivell local danès, és interessant considerar els resultats d'un estudi empíric realitzat entre 1985 i 1997 per Thomas Pallesen (2004), amb una mostra de 275 municipis. La despesa en els serveis externalitzats en els municipis danesos arribà de mitjana al 10% de la seva despesa total, encara que amb grans diferències entre ciutats (amb un valor mínim del 7% i màxim de 19% el 1997). Això porta Pallesen a preguntar-se quins factors fan que un municipi externalitzi en major o menor mesura els seus serveis, i proposa dues hipòtesis. La primera hipòtesi apunta que el color polític del partit en el govern municipal ho explicarà, i que els municipis governats pel partit socialdemòcrata tendiran a contractar menys que els governats pels liberals conservadors. La segona hipòtesi apunta que el nivell d'externalització estarà influït per la situació econòmica del municipi: un municipi amb problemes financers tendirà a externalitzar més a fi de reduir la seva despesa. Contra tota intuïció, els resultats de l'estudi assenyalen que no només el color polític del partit governant no té influència sobre el nivell de contractació, sinó que la influència de la situació econòmica del municipi és inversa: «En contra de qualsevol expectativa teòrica, el nivell d'externalització es redueix quan els governs locals tenen dificultats econòmiques i s'incrementa quan la situació millora» (Pallesen, 2004: 575).

Aquests resultats, que semblen rebatre la tendència general a considerar l'externalització com una eina apropiada per reduir costos en contextos de restriccions pressupostàries, prenen sentit per Pallesen si es considera el rol dels empleats públics municipals i els seus sindicats com a actors rellevants en el procés:

«[...] la resistència dels empleats públics a les externalitzacions és política-ment més important que l'estalvi sovint marginal que pot obtenir-se contractant externament serveis anteriorment produïts de manera interna. En general, ni als empleats ni als seus sindicats els agrada l'externalització. No obstant això, l'argument és que la resistència dels empleats públics a la contractació externa és més feroç quan una economia estancada posa un filtre a

l'increment de la despesa pública. En aquesta situació és políticament més senzill reduir el creixement del sector públic disminuint els serveis de proveïdor privat que reduir els serveis amb personal propi, ja que la reducció dels serveis interns podria implicar en última instància una reducció de la pròpia força de treball del govern local» (Pallesen, 2004: 575).

En altres termes, en el cas danès i segons l'argument apuntat per Pallesen, l'externalització apareix com «la política dels bons temps» i no com una eina per superar una situació d'austeritat. Conclou també que «la preservació del nivell actual d'ocupació pública és un objectiu polític important en el sector públic danès, amb independència de l'orientació ideològica del líder polític», i que «els empleats públics i les seves organitzacions en aquest punt esdevenen els actors polítics clau del sector públic danès» (Pallesen, 2004: 575). En cert sentit, aquest cas és l'invers del cas britànic, en el qual la CCT va ser una política que tendia a reduir el nivell d'autonomia dels governs locals, i on els sindicats van ser pràcticament eliminats del diàleg polític des del començament de les reformes.

Un altre element destacat del cas de Dinamarca és el seu impuls al procés d'agencialització i contractualització de l'Administració pública al nivell estatal, que ha portat alguns autors a parlar d'una «febre contractual» (Greve, 2000). Aquest mateix autor caracteritza el model danès com una combinació entre el model principal-agent i un model relacional basat en la confiança i la dependència mútua. L'experiència, promoguda pel Ministeri de Finances des de 1992, es va basar en la institucionalització de contractes de gestió entre cada ministeri i les seves pròpies agències (dins del sector públic), amb la finalitat d'aconseguir una millor qualitat dels serveis i més eficàcia i eficiència en les intervencions. La característica peculiar d'aquests contractes és que són de tipus «tou», és a dir, que no són jurídicament vinculants, no imposen sancions per l'incompliment dels objectius i poden ser revocats pel ministre corresponent en cas que sigui necessari.

Segons Drumaux (1996), el model d'agencialització a Dinamarca és únic per tres motius:

- a) El paper del Ministeri de Finances com a promotor de la primera etapa del procés. El Ministeri de Finances (que té les competències específiques en matèria d'Administració pública) va elaborar els contractes i, de fet, en va negociar els termes específics amb les agències (en nom de cada ministeri).
- b) El projecte va incloure un rang molt ampli d'activitats en diferents

ministeris, amb un complex sistema d'elaboració d'indicadors de compliment i resultat per poder seguir i valorar el procés.

- c) Tot el procés es va realitzar de manera gradual i transparent, amb instàncies d'avaluació de resultats permanents, començant per experiències pilot abans de difondre les reformes a tota l'Administració.

La cultura de l'avaluació a Dinamarca, prèvia a la implantació dels sistemes de contractes, és destacada com l'element clau per a l'èxit de les reformes administratives. Ara bé, els sistemes d'indicadors i la informació sobre el compliment i els resultats van reforçar-se arran de la introducció dels nous instruments de gestió per tal d'adequar-los als nous contextos de prestació de serveis.

5. LA REFERÈNCIA DE L'EUROPA CONTINENTAL: EL CAS DE FRANÇA

França presenta una llarga tradició en matèria de gestió publicoprivada de serveis públics, mitjançant un model propi de partenariat que es caracteritza per la noció dels contractes incomplets o flexibles, és a dir, relacions de llarga durada entre les parts en una estructura oligopòlica de mercat. En una revisió de les darreres tendències en matèria de contractació i externalització, West (2005) assenyala que aquest model presenta una estranya paradoxa: d'una banda, és presentat com un model reeixit de governament, ja que ha permès regular una economia d'intercanvis entre el sector públic i el privat des de mitjan segle XIX; però, al mateix temps, és qüestionat fins i tot per les mateixes institucions que destaquen els avantatges del seu model de regulació institucional, com ara la UE, però que promouen l'adopció de característiques que aquest model no posseeix, com són els contractes detallats, el control de compliment i de resultats o l'augment de les condicions de competència entre proveïdors.

La provisió de béns i serveis públics mitjançant contractacions externes és un element comú al nivell de govern local francès, que es remunta a mitjan segle XIX. En línies generals, el marc normatiu no va tenir canvis importants fins a mitjan anys vuitanta i començament dels noranta, és a dir, que va funcionar durant aproximadament cent anys amb poques alteracions.

West (2005) sintetitza les característiques del cas francès per mitjà de l'anàlisi de les relacions en el nivell local de govern, del qual destaca els trets següents:

- La regulació de les relacions s'efectua a través de dos marcs jurídics diferents: el primer s'ocupa dels mercats públics (*public markets*), de la regulació de la provisió de béns i serveis públics a través de contractes d'adquisició pública (*public procurement contracts*). El segon marc jurídic és el dels serveis públics (*public services*), que fa referència a elements més substancials i on s'inclou la referència als contractes de gestió delegada (*delegated management contracts*), que són els que mostren més clarament l'especificitat del model francès.
- En el segon marc regulador (*public services*), la idea central és la concessió, basada en els conceptes de servei públic i interès general (*intérêt général*): «Els principis clau són que els serveis públics no són exclusius, que són continus, que hi ha solidaritat financera entre els usuaris i que els contractants mantenen una relació directa amb els usuaris del servei» (West, 2005: 478).
- Atès que els contractes de gestió delegada s'apliquen en serveis com per exemple els urbans, se suposa que el proveïdor necessitarà temps per recobrar la inversió realitzada. I atès que no és possible preveure amb anticipació totes les contingències que podrien presentar-se, al contracte es deixa espai per ajustar els termes de la relació, emparant-se en conceptes com «*théorie de la imprévision*» o «*force majeure*». És a dir, es promouen els contractes flexibles o contractes relacionals.
- Una altra característica important dels contractes de gestió delegada és que el concepte de competència en la selecció del proveïdor no és l'element central: «El principi que preserva els contractes de servei públic [...] és el de *intuitus personae*, o llibertat de selecció. Encara que és cert que la legislació més recent ha injectat en certa mesura principis de transparència en la selecció del proveïdor, això no compromet el principi de cap manera. Els contractes de gestió delegada són negociats lliurement entre les autoritats públiques i els socis que s'han escollit, i se cedeixen a l'autoritat contractant els criteris de selecció a utilitzar» (West, 2005: 479).
- A més de la llibertat en l'elecció de la contrapart, l'Administració disposa de marge de maniobra per renovar i estendre la contractació sense obrir un nou concurs. En aquest sentit, West esmenta exemples de contractes prorrogats durant 50 o 60 anys.

En aquest context semblen deixar-se de banda les precaucions davant el risc de comportaments oportunistes per part dels agents contractats. En aquest sentit, s'atribueix l'èxit del model al rol de la tradició, la convenció, els valors compartits i la confiança en la regulació de les relacions. D'una banda, si bé l'Administració francesa és fortament centralista, també és cert que deixa espai per a l'acció d'uns governs locals que han ocupat un lloc destacat en el sistema administratiu. El principi de representació política ha jugat un paper important en el procés, i els governs locals gaudeixen de la confiança del seu electorat per a la gestió dels assumptes públics. D'altra banda, es consolida un sector privat molt concentrat, especialitzat en la prestació de serveis a les administracions públiques, que basa la seva estratègia en la generació d'economies d'escala. En aquest marc, els contractes de gestió delegada no són una eina per garantir l'eficiència, sinó per establir les bases d'una relació de confiança. L'Administració busca una contrapart en qui confiar, fet pel qual s'inclina per la solvència més que l'eficiència a l'hora d'escollir empreses. Això contribueix a la concentració del mercat en una estructura oligopòlica. A tall d'exemple, només tres empreses concentren el 98% de totes les contractacions municipals per a un seguit de serveis. Les empreses saben que l'Administració comprarà els seus serveis durant molt temps i que l'èxit en la prestació dels serveis garanteix la solidesa de la relació. A canvi, han d'oferir una ambició moderada en matèria econòmica i evitar conductes oportunistes que deteriorarien la relació de confiança.

Com ja s'ha assenyalat a l'inici del cas, les bases d'aquest model comencen a ser fortament qüestionades i s'originen pressions perquè l'Administració es reorienti a un nou model amb nivells més alts de transparència i de competència. Es proposa així que el mesurament efectiu d'indicadors de compliment i de resultats reemplaci la confiança i el costum. Part de la pressió prové de la Comissió Europea, ja que es considera que França vulnera les lleis de la competència —totes les empreses proveïdores de serveis públics són franceses— i hi ha poc espai per a la incorporació de nous actors. D'altra banda, també hi ha un focus de pressió provinent de la relació entre el poder polític i els electors. Els usuaris dels serveis s'han constituït en els últims anys en un actor important que reclama més transparència i participació en els processos decisoris, sobretot a partir d'alguns fets de corrupció entre funcionaris públics i polítics generats per la concessió de serveis. En resum, el model francès de relació entre públic i privat per a la prestació de serveis públics es presenta com una alternativa reeixida emparada en una trajectòria molt extensa, però està essent força qüestionat des de diferents àmbits.

6. ELS REFERENTS INTERNACIONALS EN ELS PROCESSOS D'EXTERNALITZACIÓ

Les característiques destacades en els sis casos comentats permeten apuntar la importància del pes de la tradició administrativa i, en especial, del model de relacions entre Estat i societat, com un dels elements cabdals a l'hora d'analitzar els processos d'externalització que s'han donat en diferents administracions públiques.

La importància d'aquests factors, propis de la realitat administrativa nacional i dels antecedents de cada país, permet apuntar l'existència de diferents escenaris en relació amb l'externalització, ja que aquestes variacions han incidit tant en els continguts com en l'estratègia que s'ha emprat en el desenvolupament d'aquests processos de contractació externa. En tot cas, i més enllà de la influència de corrents teòrics i ideològics, la revisió realitzada dels diversos casos permet copsar les diferents adaptacions que s'han realitzat d'aquesta eina de gestió i alhora apuntar els diferents enfocaments amb els quals s'ha plantejat.

La consideració d'aquests referents, tan sols esbossats a partir dels seus trets més significatius, constitueix un element a tenir en compte a l'hora de valorar tant els objectius com l'abast de l'externalització, així com els seus continguts substantius i el seu impacte en el sistema administratiu. Es demostra així com, més enllà de la difusió massiva de les propostes externalitzadores, aquestes prenen formes diferents segons les tradicions administratives i les realitats de la relació entre l'àmbit públic i el privat que es troben en cada país.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPÍTOL III

- BARZELAY, Michael (2001): *New Public Management. Improving research and policy dialogue*, Nova York, University of California Press.
- DOMBERGER, S. i HALL, C. (1996): «Contracting for public services: a review of antipodean experience», *Public Administration*, 74, primavera 1996, pàg. 129-147.
- DRUMAUX, A. (1996): Comentary to «The Contract Management Project in Denmark», *Benchmarking, evaluation and strategy management in the public sector*, París, OECD.
- GREVE, C. (2000): «Exploring contracts as reinvented institutions in the Danish Public Sector», *Public Administration*, vol. 78, núm. 1, pàg. 153-164.

- GRIMSHAW, D. i VINCENT, S. *et al.* (2002): «Going privately: partnership and outsourcing in UK public services», *Public Administration*, vol. 80, núm. 3, pàg. 475-502.
- HOOGLAND, Ruth i SALAMON, Lester M. (2002): «Purchase-of-Service Contracting», a SALAMON, Lester M. (ed.) *The tools of government: a guide to new governance*, Oxford, Oxford University Press.
- LOCAL GOVERNMENT DENMARK (LGDK) (2003): *Local Government in Denmark*, KL.
- MADSEN, A. M. (2006): «Denmark - Which type of Welfare Regime? Recent Political Changes in Denmark», *Social skriftserie, Aarhus School of Social Work* 5.
- MINICUCCI, S. i DONAHUE, J. (2004): «A simple estimation method for aggregate government outsourcing», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 23, núm. 3, pàg. 487-507.
- PALLESEN, T. (2004): «A political perspective on contracting out: the politics of good times. Experiences from Danish local governments», *Governance: An International Journal of Policy, Administrations, and Institutions*, vol. 17, núm. 4, pàg. 573-587.
- SMITH, S. R. (1996): «Transforming Public Services: Contracting for Social and Health Services in the US», *Public Administration* 74, primavera, pàg. 113-127.
- TALBOT, C. (2001): «UK public services and management (1979-2000) Evolution or revolution?», *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 14, núm. 4, pàg. 281-303.
- TALBOT, C. (2004): «Executive Agencies: Have they improved management in government?» *Public Money and Management*, vol. 24, núm. 1.
- VAN SLYKE, D. (2003): «The mythology of privatization in contracting for social services», *Public Administration Review*, vol. 63, núm. 3, pàg. 296-315.
- WEST, K. (2005): «From bilateral to trilateral governance in local government contracting in France», *Public Administration*, vol. 83, núm. 2, pàg. 473-192.

IV. L'EXTERNALITZACIÓ A CATALUNYA: ANÀLISI DE LES DADES DE PERCEPCIÓ DELS GESTORS DE LES ADMINISTRACIONS CATALANES

Aquest capítol s'ocupa de presentar la percepció que els gestors públics tenen del fenomen de l'externalització a Catalunya per mitjà dels principals resultats obtinguts en el treball de camp quantitatiu, els detalls del qual s'explicitaren al capítol I. Dues vies d'obtenció de l'evidència empírica són les que informen els continguts, de manera complementària i additiva, que s'analitzen per separat: en primer lloc, el present capítol analitza per mitjà d'estadístics descriptius un qüestionari telefònic corresponent a un total de 95 càrrecs públics, d'una mostra de 100 de previstos, que permet de formar una imatge qualitativament representativa de l'externalització a les administracions locals de primer nivell catalanes; en segon lloc, el capítol V s'ocupa de l'anàlisi de les entrevistes en profunditat semiestructurades, un total de 27 entrevistes que permeten una comprensió més detallada del fenomen, dels seus elements crucials, dels dèficits i les millores introduïdes en la gestió dels serveis externalitzats en els nivells local i autonòmic.⁴

Per tal de cercar certa comparabilitat entre els informants, així com per reflectir la pluralitat d'escenaris de gestió dels serveis externalitzats, tant els perfils d'informants dels qüestionaris com els entrevistats foren seleccionats tot atenent tres àrees d'activitat: serveis informàtics, serveis de promoció econòmica i serveis socials personals. En un altre ordre de coses, el perfil d'informants es correspon amb diversos tipus d'empleats públics: directius públics polítics i professionals, responsables de gestió econòmica, de gestió de les tecnologies de la informació i de la comunicació i altres serveis interns, interventors i secretaris de l'Administració local i directors de serveis dels departaments de la Generalitat.

4. A l'annex 1 es troba la llista dels enquestats (95). L'annex 2 consigna els 25 entrevistats en profunditat.

L'estructuració dels continguts del qüestionari⁵ i de les entrevistes en profunditat s'ha articulat a partir dels elements conceptuals i materials de l'externalització que en la part conceptual i teòrica (capítol II) han estat considerats més significatius. Aquests elements, cadascun dels quals pot vincular-se amb una pregunta, són els següents:

- Les causes, la motivació o els determinants de l'externalització. *Per què?*
- L'abast, és a dir, l'amplitud (els límits a l'externalització) i la profunditat de l'externalització en l'àmbit públic. *Què?*
- El procés i gestió de l'externalització: planificació de les externalitzacions, estudis de mercat, elaboració de plecs de condicions, etc. *Qui?*
- El control i l'avaluació de les externalitzacions. *Com?*

D'altra banda, tots els entrevistats i enquestats responen als temes anteriors en dues dimensions:

- Com és i com valoren el fenomen de l'externalització a Catalunya, a les administracions públiques en general. S'ha de tenir present que totes les persones entrevistades i enquestades tenen una trajectòria professional que les ubica en un observatori privilegiat per conèixer el que succeeix en un nombre significatiu d'administracions públiques diferents (persones que han prestat serveis a diverses administracions, contactes professionals interadministratius, intercanvis de coneixement en seminaris professionals, etc.).
- Com és i com valoren les estratègies d'externalització de l'Administració a la qual presten serveis. En aquest cas les persones entrevistades i enquestades tenen un coneixement directe i privilegiat sobre la temàtica objecte d'estudi.

1. CAUSES, MOTIVACIONS I DETERMINANTS DE L'EXTERNALITZACIÓ A LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES DE CATALUNYA

L'externalització dels serveis públics és un fenomen polièdric que s'explica per causes, motivacions i condicions molt diferents. La taula 1

5. Vegeu l'annex 3. Qüestionari.

pregunta per què les administracions catalanes fan ús de l'externalització. S'ofereix una llista d'opcions que són les més significatives i probables, derivades de les experiències internacionals i de la cultura de l'externalització a les nostres administracions (Ramió i Garcia, 2006). Les 12 opcions a la pregunta es poden articular en dues grans opcions estratègiques: *a)* les causes de l'externalització son proactives, en el sentit que es busca de manera explícita una millora en la gestió, en les despeses, en la qualitat, etc. dels serveis externalitzats; *b)* les causes de l'externalització són reactives, en el sentit que el recurs a l'externalització s'explica per una fugida de problemes i dèficits interns de les administracions públiques.

Taula 1. Per què externalitzen les administracions catalanes?
(1 = molt en desacord, 5 = molt d'acord)

	N	Mitjana	Desviació típica
Les administracions catalanes externalitzen per tal de reduir els costos	95	3,26	1,122
Les administracions catalanes externalitzen perquè no poden contractar més personal, atès que hi ha un acord de govern per tal de no ampliar el capítol I	94	3,22	1,296
Les administracions catalanes externalitzen perquè no poden contractar més personal per raons de cost vinculades amb l'estatut laboral dels treballadors del sector públic	91	2,59	1,164
Les administracions catalanes externalitzen perquè no poden contractar més personal a causa de la pressió sindical	93	1,85	,820
Les administracions catalanes externalitzen per aprofitar l'experiència del sector privat	95	3,01	1,005
Les administracions catalanes externalitzen després d'avaluar la possibilitat de fer la prestació internament	95	3,00	1,031
Les administracions catalanes externalitzen perquè es tracta d'una moda administrativa	95	2,34	1,318
Les administracions catalanes externalitzen la majoria de serveis de nova creació	95	2,88	1,040

Les administracions catalanes externalitzen per tal de prestar serveis de més qualitat	95	2,96	,898
Les administracions catalanes externalitzen per canviar el seu funcionament i la seva estructura	94	3,16	1,116
Les administracions catalanes externalitzen per millorar en innovació tecnològica	95	3,03	,983
Les administracions catalanes externalitzen per millorar en transparència en la gestió	95	2,26	,936

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

Dels resultats de l'enquesta es pot concloure que en certa manera els arguments proactius i els reactius s'anul·len entre si, malgrat que hi ha una lleugera tendència a mostrar-se més d'acord amb els arguments proactius, amb especial rellevància dels enunciats referents a canvis en funcionament i l'estructura de les administracions (3,16, on 1 és molt en desacord i 5 molt d'acord), en la millora tecnològica (3,03) o en l'aprofitament de l'experiència del sector privat (3,01). No obstant això, la importància atorgada a altres arguments reactius no permet treure conclusions excessivament clares en aquest aspecte. Un exemple d'això últim té lloc quan ens fixem en la mitjana de 3,22 (segona més alta, sols superada per l'argument de la reducció de costos) que obté l'afirmació de la impossibilitat de contractar més personal per l'acord de govern de no ampliar el capítol I, moment en què diversos dels enquestats mostraven molt clarament el seu acord amb l'enunciat. Això es pot constatar en comprovar que va ser l'afirmació de les 12 en què més persones (18) van respondre l'opció 5, enfront de les 12 persones que van respondre 5 en l'afirmació referent a la reducció de costos, sens dubte un argument més «fàcil» i còmode per estar-hi d'acord.

Finalment, convé destacar les tres proposicions amb un refús més ampli. Han estat les relacionades amb la impossibilitat de contractar per la pressió sindical (1,85), la millora en la transparència en la gestió (2,26) i l'externalització com a moda administrativa (2,34). En la primera, 74 dels qüestionats estaven o molt en desacord o en desacord. En la segona, sembla que els membres de les administracions van portar a terme un exemple de claredat i sinceritat i van refusar en gran mesura el criteri de transparència de l'Administració com a bàsic en l'externalització. Per acabar, en la controvertida pregunta entorn de l'externalització com a moda administrativa, es van ubicar les posicions més antagòniques. Molts funcionaris

mostraven el seu acord amb l'enunciat, més enllà de la puntuació, manifestant-se clarament en les seves paraules i expressions; tot i així, la massa que va mostrar-s'hi contrària va ser molt superior.

La taula 2 simplifica la motivació de l'externalització en dues dimensions dicotòmiques: per una banda, l'argument de la saturació dels aparells públics en assumir nous serveis enfront de la recerca de la millora en la gestió; d'altra banda, la millora de la qualitat dels serveis enfront del seu cost. És evident que en la realitat les dicotomies són artificials, ja que no són excloents, però es busca que l'enquestat mostri una posició no ambigua.

Taula 2. Quin creu que és el motiu més determinant en l'externalització de serveis públics a Catalunya dels que figuren a continuació?

	N	%
La necessitat de prestar serveis que el sector públic no pot o no vol assumir	94	56,4
La millora en la gestió dels serveis públics	94	43,6
	N	%
Prestar serveis de més qualitat	94	55,3
Prestar serveis amb menys cost	94	44,7

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

En aquest punt es detecta que no coincideix la preferència per arguments proactius (la millora en la gestió de serveis públics i serveis de més qualitat) o reactius (necessitat de prestar serveis i serveis amb menys cost), sinó que té lloc un «desequilibri» en el sentit que s'escull abans la necessitat de prestar serveis que el sector públic no pot o no vol assumir (56,4%) que no pas la millora en la gestió de serveis públics (43,6%), és a dir, una opció que es més una resposta als dèficits propis dels aparells públics.

En relació amb la segona dicotomia, es prefereix una major qualitat (55,3%) que un menor cost (44,7%). En aquesta segona qüestió té especial transcendència l'aparició d'una paraula que activa tots els dispositius de qualsevol persona relacionada amb el món públic: qualitat. Sempre és políticament més correcte escollir la qualitat enfront del cost i molts dels en-

questats en sentir la primera opció donaven menys importància a la segona, perquè el patró de la qualitat és essencial quan es parla d'externalització de serveis públics.

En definitiva, els resultats de les preguntes sobre les causes i les motivacions de l'externalització no són molt clars i es mouen dins una calculada ambigüitat que, en el cas de les entrevistes en profunditat, es decanta cap a una de les bandes, ja que es dona més importància i força a les motivacions vinculades a dimensions reactives (problemes amb el personal) que a les motivacions proactives (recerca de més qualitat i més eficiència del sistema). És a dir, l'externalització respon més a una lògica reactiva que proactiva, però sense que es puguin descuidar motivacions proactives, com la millora en innovació tecnològica.

2. L'ABAST DE LES EXTERNALITZACIONS

L'abast de l'externalització es molt ampli i, a efectes materials, no es detecten serveis o funcions fora del fenomen de l'externalització. La taula 3 mostra com els principals serveis i actuacions públics són objecte d'externalització elevada i molt elevada. Fins i tot la matèria de seguretat pública té una valoració d'1,6 sobre cinc, i és la més baixa de totes. També àmbits tradicionalment allunyats de l'externalització aconsegueixen valors considerables (2,25 serveis interns, urbanisme 2,22). Una tercera dimensió mantenen relació amb la prestació de serveis personals (serveis socials, educació, cultura, esport, etc.), que tenen uns valors que oscil·len entre 2,30 i 3,89. En aquest àmbit de gestió s'hauria de diferenciar entre el nivell d'externalització global, que és mitjà, i el nivell d'externalització dels serveis de recent creació, que, segons les entrevistes en profunditat, és altíssim. Finalment, els àmbits tradicionals de l'externalització (infraestructures, serveis de distribució i equipaments urbans) són els que mostren uns valors més alts, que oscil·len entre 3,26 i 4,26.

Taula 3. L'externalització per serveis públics i àmbits d'actuació (1 = molt poques externalitzacions, 5 = moltes externalitzacions)

	Mitjana	Vàlids
Nivell d'externalització dels serveis de distribució (sanejament, aigua i enllumenat)	4,07	92
Nivell d'externalització dels serveis d'infraestructures urbanes (recollida i tractament de residus, neteja viària, pavimentació i manteniment de la via pública, senyalització)	4,26	92
Nivell d'externalització dels equipaments urbans (parcs i mercats)	3,26	92
Nivell d'externalització dels serveis de promoció econòmica	2,32	93
Nivell d'externalització dels serveis d'urbanisme	2,22	92
Nivell d'externalització dels serveis de seguretat ciutadana	1,59	92
Nivell d'externalització dels serveis de transport	3,78	91
Nivell d'externalització del serveis esportius	2,89	92
Nivell d'externalització dels serveis d'educació i d'oci i cultura	2,73	93
Nivell d'externalització dels serveis socials	2,3	92
Nivell d'externalització dels serveis funeraris	3,89	92
Nivell d'externalització dels serveis interns de l'ajuntament (informàtica, personal, etc.)	2,25	92

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

A un nivell més concret, els serveis que són més externalitzats són els serveis d'infraestructures urbanes (4,26), de distribució (4,07), funeraris (3,89) i de transport (3,78). Excepte els funeraris, els altres tres tenen uns costos i un nivell de complexitat en la seva cobertura bastant elevat. De totes maneres, són serveis a què, en major o menor mesura, qualsevol Administració (bàsicament els ajuntaments) ha de fer front, ja sigui de dimensió gran, mitjana o petita. En menor mesura, també són considerables els nivells d'externalització dels serveis d'equipaments urbans (3,26), esportius (2,89) i d'oci i cultura (2,73). Finalment, els serveis menys externalitzats són: de promoció econòmica (2,32), serveis socials (2,3), serveis interns de l'ajuntament (2,25), d'urbanisme (2,22) i de seguretat ciutadana

(1,59). Es tracta de cinc serveis en què els ajuntaments prefereixen tenir les funcions d'intel·ligència i en què les funcions directives tenen més importància. En aquest últim cas, no hi encaixarien tant els serveis socials, però la sensibilitat necessària per dispensar-los explica l'elevat control que els ajuntaments volen guardar sobre aquests serveis.

Tot i que la hipòtesi d'un abast desigual en l'abast de l'externalització és plausible, els problemes metodològics tals com la distribució desigual de competències segons el nombre d'habitants dels municipis o la mateixa dimensió de la mostra fan que la intensitat en l'ús de l'externalització no pugui ser fàcilment observada.

La taula 4 mostra els tres serveis que es consideren més externalitzats. Com és lògic, els tres serveis més esmentats en aquesta qüestió coincideixen amb els que tenen les mitjanes més elevades de l'anterior. Especialment cal remarcar que de les 92 persones informants de la pregunta, 82 han escollit els serveis d'infraestructures urbanes, una xifra superior a les altres dues més esmentades i bastant explicativa de per on van començar els processos d'externalització a les administracions catalanes.

Taula 4. Els serveis més externalitzats per les administracions municipals

	Servei més externalitzat	Vàlids
Serveis d'infraestructures urbanes (recollida i tractament de residus, neteja viària, pavimentació i manteniment de la via pública, senyalització)	82	92
Serveis de distribució (sanejament, aigua i enllumenat)	65	92
Serveis de transport	42	92

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

La taula 5 il·lustra la intensitat de l'externalització en la gestió de serveis interns de les mateixes administracions que solen estar més derivats a tercers. Per exemple, la neteja i el manteniment de les instal·lacions públiques és un àmbit tradicional d'externalització. Però també solen estar externalitzats serveis informàtics, publicitat i màrqueting institucional, formació del personal, auditoria, participació ciutadana, serveis jurídics i, en el cas de petits ajuntaments, serveis financers.

Taula 5. Intensitat de l'externalització dels serveis interns de les administracions municipals catalanes

	N	Mitjana	Desviació típica
Serveis informàtics	90	2,47	1,238
Serveis de neteja i manteniment	88	4,03	1,179
Serveis de publicitat i màrqueting institucional	89	3,04	1,251
Serveis de participació ciutadana	88	1,80	1,052
Serveis jurídics	89	2,09	,984
Serveis financers	88	1,61	,890
Serveis de formació i gestió del personal	89	2,62	1,082
Serveis d'auditoria	89	3,26	1,248

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

La taula 5 evidència que els serveis de neteja i manteniment són clarament els que els enquestats veuen més externalitzats en els seus ajuntaments i administracions. De nou es confirma el predomini de l'actuació del sector privat en aquest camp. També són destacables les mitjanes tant dels serveis d'auditoria (3,26) com de publicitat i màrqueting institucional (3,04), uns serveis totalment habituals del sector privat i en els quals el mercat de proveïdors sol ser bastant competitiu. Cal mencionar també els baixos índexs dels serveis de participació ciutadana (1,80) i els serveis financers (1,61).

L'anàlisi més significativa que aporten aquestes dades es pot articular en els punts següents:

- El baix nivell d'externalització de les activitats vinculades a la participació ciutadana resulta sorprenent, ja que es tracta d'una activitat relativament novedosa per a moltes administracions i és un camp tradicional d'implicació de consultores i de centres universitaris. En aquest sentit, les administracions (bàsicament les locals) han fet un important esforç per internalitzar aquestes activitats i han generat les seves pròpies unitats especialitzades i un col·lectiu de professionals especialitzats. La rellevància política de la participació ciutadana i la necessitat de generar transversalitats

- expliquen que sigui una de les poques noves activitats que les administracions catalanes han optat per internalitzar.
- La significativa externalització dels serveis de formació i gestió de personal (2,62) no ha de resultar sorprenent, ja que aquí hi impacta el pes de la formació dels empleats públics, un àmbit notable i totalment justificat d'externalització.
 - Pot semblar sorprenent la intensitat de l'externalització dels serveis jurídics (2,09) i, especialment, dels serveis financers (1,61). En el primer cas és força habitual que les administracions, a banda d'utilitzar els seus serveis jurídics, busquin la col·laboració d'advocats externs per a temes específics. En el cas dels serveis financers l'explicació vindria pel fet que els petits ajuntaments necessiten professionals externs en aquest àmbit de gestió interna, ja que els manca personal especialitzat.

El concepte «abast de les externalitzacions» fa referència a l'amplitud (nombre de serveis i funcions diferents objecte d'externalització), però també fa referència a la profunditat (elements que s'externalitzen en el marc de cada un dels serveis). Aquí s'ha de recordar que una de les grans diferències entre l'externalització en el sector públic i el sector privat és la tendència que, en el sector públic, quan s'externalitza un servei o actuació es fa de manera completa, i la gestió privada aplega totes les dimensions i fases del servei o actuació. En canvi, en el sector privat domina més una derivació cap a tercers no tan completa, sinó parcial, on la lògica és d'externalitzar només unes parts o àmbits molt concrets d'un servei. Per validar aquesta percepció s'ha preguntat als enquestats si han externalitzat les funcions de planificació, estratègia, estudis, etc. que es poden conceptualitzar com a funcions d'intel·ligència. L'externalització o no d'aquestes funcions representa un bon indicador per detectar si domina en les nostres administracions una lògica d'externalització completa o d'externalització parcial. La taula 6 demostra el predomini d'una externalització completa (49,5% dels casos) per sobre d'una externalització parcial, que manté en mans de les administracions almenys les tasques d'intel·ligència (32,6%).

Taula 6. Nivell d'externalització de les funcions d'intel·ligència de les administracions públiques (planificació, estratègia i estudis)

	N	%
No	95	32,6
Sí	95	49,5
Solament s'externalitzen els estudis	95	17,9

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

Pràcticament la meitat dels enquestats coincideixen a assegurar que s'externalitzen totes les funcions d'intel·ligència de les administracions públiques, tant la planificació com l'estratègia i els estudis, molts d'ells donant un sí clar i contundent, sense ambigüitats: cedeixen la planificació a les entitats que es fan càrrec del servei. Per altra part, un 17,9% afirma que, com a mínim, s'externalitza algun tipus d'estudi o valoració més genèrica i útil per a l'Administració. Així, un 67,4% dels funcionaris creu que les administracions sí que externalitzen aquestes funcions directives. Finalment, un 32,6% creu que no s'externalitzen aquestes funcions, i molts d'ells també creuen fermament en aquesta retenció de les ordres directives i del disseny d'estratègies.

Finalment, en relació amb els límits a les externalitzacions, la taula 7 mostra unes dades concloents: el 100% dels membres d'administracions catalanes creuen imprescindible establir límits respecte al que és externalitzable i el que no ho és. Davant la pregunta, els enquestats no van dubtar en cap ocasió, i creien que l'establiment de límits és essencial. Sens dubte, la qüestió tampoc deixava marge a una interpretació més complexa on sorgissin algunes divergències.

Taula 7. Els límits de l'externalització: creu que s'han d'establir límits a l'hora d'externalitzar determinats serveis, o bé considera que tots els àmbits de la gestió de serveis públics són susceptibles de ser externalitzats?

	N	%
No	95	0
Sí	95	100

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

En un altre ordre de coses, a la taula 8 es pregunta si les administracions o àmbits concrets de gestió analitzats disposen d'algun marc conceptual que defineixi límits a les externalitzacions. Més concretament, es fa referència a documents que estableixin una llista de serveis públics l'externalització dels quals es consideri recomanable, de serveis públics que, per diferents motius, es considerin no externalitzables i, finalment, de serveis públics que poden ser susceptibles de ser externalitzats, però amb sistemes especials i més intensius de control i d'avaluació. Els resultat de la taula 8 no ofereixen marge a interpretacions alternatives: el 100% dels enquestats reconeix que no disposen d'un protocol on es classifiquin els serveis en externalitzables i no externalitzables.

Taula 8. Presència a les administracions d'un document o protocol conceptual en què es classifiquen els serveis públics com a externalitzables o no externalitzables

	N	%
Sí	88	0
No	88	100

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

És pertinent d'assenyalar aquí que els entrevistats han confirmat l'absència d'aquests documents, llevat d'algun dels entrevistats de la Generalitat de Catalunya, que coneixia un protocol conceptual molt complet sobre l'externalització elaborat, ja fa més de cinc anys, per la Direcció General d'Organització i Innovació del Departament de Governació. De tota manera, es tracta d'un document inèdit i força residual, ja que ni s'ha publicat ni ha estat utilitzat internament en la Generalitat.

Aquesta absència de bases conceptuals prèvies a l'externalització constitueix una feblesa molt important, ja que obre les portes a externalitzar serveis públics sensibles per la seva dificultat de control, perquè gestionen externament informació confidencial del ciutadans, etc., i obre les portes a externalitzacions poc motivades, vinculades a pressions conjunturals o a pautes isomòrfiques. Cal destacar que la presència de documents d'aquestes característiques, transversal a cada Administració, facilitaria la cooperació interna amb vista a la mateixa regulació de la gestió d'aquests serveis externalitzats.

3. LA GESTIÓ DELS PROCESSOS D'EXTERNALITZACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES DE CATALUNYA

Pel que fa a la gestió dels processos d'externalització, els temes clau són les activitats de planificació de les externalitzacions, que es concreten en l'anàlisi dels mercats d'operadors susceptibles de prestar els serveis públics i en el procés d'elaboració dels plecs de condicions dels contractes, així com les tasques d'avaluació i control dels resultats dels proveïdors.

Els enquestats consideren que les administracions catalanes despleguen de forma discreta (taula 10) la planificació de les externalitzacions (2,53), l'anàlisi prèvia dels mercats (2,72), la planificació de les condicions del servei (2,89), l'especificació en els plecs de condicions dels compromisos del proveïdor (2,72) i l'estratègia d'externalitzar en els àmbits on hi ha un mercat de proveïdors competitius (3,01). Les qualificacions generals de suficient o aprovat força just a les activitats de planificació i d'elaboració dels plecs de condicions i l'anàlisi que aporten les entrevistes realitzades generen dues consideracions:

- Per una banda les administracions no s'inhibeixen en aquestes activitats, que de forma incremental van formant part de l'agenda d'activitats vinculades a les externalitzacions.
- La valoració discreta i prudent que en fan s'explica per una gestió de caràcter artesanal i voluntarista, lluny encara d'una gestió sistemàtica i especialitzada.
- En tot cas, l'Administració cada cop s'apropa més a l'equilibri en allò que està relacionat amb la asimetria d'informació que s'estableix entre l'Administració que contracta i el sector privat que és contractat. És a dir, el sector privat és el que té una llarga experiència en aquests processos de negociació i gestió, i el sector públic és el que progressivament s'apropa a un control més alt en la planificació i en les condicions contractuals.

Taula 9. Valoració dels elements clau de la gestió de les externalitzacions (planificació i plecs de condicions) (1 = molt en desacord o molt deficient, 5 = molt d'acord o molt bona)

	N	Mitjana	Desviació típica
Les administracions catalanes planifiquen bé les condicions dels contractes d'externalització	95	2,53	,885
L'ús dels contractes és un incentiu a l'eficiència	95	2,94	,920
Les administracions catalanes externalitzen allà on hi ha un mercat de proveïdors competitiu	94	3,01	1,042
Anàlisi prèvia del mercat (selecció dels proveïdors)	92	2,72	,843
Planificació de les condicions de la prestació del servei	92	2,89	,831
Especificació en els plecs de condicions de compromisos del proveïdor amb la qualitat del servei	92	2,72	,823

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

Les taules 10, 11 i 12 ofereixen informació molt més concreta sobre com planifiquen i elaboren els plecs de condicions les administracions objecte d'estudi. Les informacions que aporten aquestes taules són molt significatives per a la comprensió dels dèficits de les administracions que externalitzen, atès que, a diferència de la majoria de les taules anteriors, les preguntes es remeten a la realitat de la unitat on presta serveis l'enquestat i no a l'apreciació general en el context català. D'altra banda, el nivell de concreció de les preguntes permet un major aprofundiment, ja que es pregunta per habilitats.

En primer lloc, la taula 10 s'ocupa de la realització d'estudis previs de mercat dels proveïdors com a pas previ a la implementació de l'externalització, una qüestió d'especial rellevància en la mesura que l'Administració que opta per la producció externa pot manipular l'estructura del mercat de proveïdors a la seva conveniència, i un coneixement previ d'aquesta estructura n'és el requisit previ. En aquest sentit, un 53,9% dels enquestats afirma que van fer un estudi de mercat de proveïdors previ a l'externalització.

D'aquest percentatge de gestors que afirmen dur a terme estudis de mercat previs a l'externalització, un 41,6% de les vegades aquest estudi de mercat fou generat per la mateixa unitat, fet que en principi els permet de tenir una més alta fiabilitat sobre les possibilitats d'estalvi i de prestació tècnica del servei, i un coneixement intern del servei inestimable amb vista a la gestió posterior. En segon lloc, un 5,6% dels gestors públics que exploren el mercat com a pas previ a externalitzar va encarregar l'estudi a una altra unitat de l'ajuntament, d'acord amb lògiques d'especialització. Finalment, un 6,7% opta per les consultores privades a l'hora de conèixer els potencials proveïdors. Si bé aquesta darrera opció pot justificar-se en termes d'especialització, disponibilitat o comoditat, el fet és que es produeix una externalització doble en què, tot i que la selecció del proveïdor del servei pot legitimar-se tècnicament, la legitimació tècnica és captiva d'una opció si més no translúcida en termes d'informació.

De totes maneres, la situació que planteja més interrogants en termes de millora de la gestió és l'associada amb el 44,9% d'enquestats que no porten a terme cap estudi, ja que s'infereix d'aquest fet una situació inicial en què la decisió no es dona en condicions òptimes d'informació del mercat i dels seus operadors.

Taula 10. Nivell de realització d'estudis previs de mercat dels proveïdors i àmbit de gestió que s'encarrega d'aquesta activitat

	N	%
No	89	44,9
Sí, generat per la mateixa unitat	89	41,6
Sí, encarregat a una unitat externa del mateix ajuntament	89	5,6
Sí, encarregat a una consultora privada o similar	89	6,7

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

La informació que aporta la taula 11 és significativa, ja que posa de manifest la manca de recursos institucionals de les administracions catalanes a l'hora de gestionar el repte de les externalitzacions. Per justificar aquesta afirmació s'han de tenir presents les dades i informacions següents:

- L'11% dels enquestats no responen a aquesta pregunta, fet que és sorprenent, ja que totes les persones a qui s'ha demanat opinió estan en llocs amb un gran coneixement d'aquesta temàtica.
- El 44,9% dels enquestats responen de forma negativa, és a dir, que no fan cap mena d'estudi de mercat previ a l'impuls d'una externalització.
- Els dos punts anteriors impliquen que només el 44% de les administracions i àmbits de gestió analitzats realitzen alguna activitat d'estudi previ de mercat.
- El 41,6% dels enquestats diuen que els estudis de mercat els fa la mateixa unitat que externalitza. De fet, aquests representen el 77% de les administracions i àmbits de gestió que reconeixen que fan estudis previs de mercat. Aquesta opció, com es deia abans, es pot considerar la més satisfactòria, ja que els àmbits de gestió especialitzats són els que coneixen més bé les especificitats de mercat privat que opera en el seu sector. De tota manera, les entrevistes en profunditat realitzades matisen molt aquesta suposició, ja que la majoria dels entrevistats reconeixen que els àmbits concrets de gestió no tenen suficient capacitat tècnica per fer veritables estudis de mercat. En la majoria dels casos es tracta d'uns estudis voluntaristes, intuïtius i molt incomplets.
- Només el 5,6% dels enquestats (el 10,3% de tots els que realitzen estudis de mercat) afirmen que d'aquesta activitat se n'encarrega una unitat externa a l'àmbit de gestió específic objecte d'externalització. Aquesta opció, malauradament minoritària, implica que són administracions que tenen unes instàncies centrals amb una certa capacitat tècnica per a la realització d'estudis de mercat.
- Finalment, el 6,7% dels enquestats (el 12,4% de tots els que realitzen estudis de mercat) afirmen que aquesta activitat s'externalitza a una consultora privada. Aquesta opció, que pot semblar una excessiva dependència dels agents privats per part de les administracions públiques, s'ha de considerar com a positiva, ja que implica, per una banda, que es realitzen estudis previs de mercat i, per una altra, el reconeixement de la feblesa institucional per realitzar aquesta activitat (motivada pel fet que l'Administració no té prou capacitat tècnica a causa de les petites dimensions de l'Administració o perquè no té empleats públics capacitats en aquesta matèria).

La taula 11 mostra els principals criteris que es tenen presents en el moment de seleccionar el proveïdor privat. En aquesta pregunta s'havien

d'escollir dues opcions sobre quatre alternatives (preu del servei externalitzat, qualitat del servei, capacitat d'innovació i facilitat del control de la qualitat) i, com s'ha comentat abans, els funcionaris de les administracions, el parlar de l'externalització, aguditzen els seus sentits quan senten la paraula *qualitat* i, en menor mesura, la paraula *preu* o *cost*. Així, un 78,9% i un 87,8% han fixat com a criteri per escollir proveïdor el preu i la qualitat del servei respectivament, de manera que queden relegades a un segon pla les altres dues opcions, que eren la capacitat d'innovació (20%) i la facilitat en el control de la qualitat (14,4%), les quals, amb tot, encara han estat escollides per un grup d'entrevistats, segurament més presents en l'evolució pràctica dels processos d'externalització.

Taula 11. Criteris de selecció del proveïdor

	N	Sí
Preu del servei externalitzat	90	78,9
Qualitat del servei	90	87,8
Capacitat d'innovació	90	20
Facilitat en el control de la qualitat	90	14,4

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

En definitiva, és evident que els dos elements clau que influeixen en les externalitzacions i, més en concret, en el moment de seleccionar l'operador, son, teòricament, en primer lloc l'eficàcia (qualitat del servei) i en segon lloc l'economia i l'eficiència (preu del servei externalitzat). La taula 11 confirma aquest ordre de preferències, que s'explica més des d'un punt normatiu, simbòlic i de discurs que en la mateixa realitat de les externalitzacions. En aquest sentit, són molt significatives les informacions de la taula 12 (aspectes que inclouen els plecs de condicions de les externalitzacions), on només un 53% dels enquestats afirmen que en els plecs de condicions hi inclouen clàusules de penalització relacionades amb la qualitat, i només el 32,9 dels enquestats afirmen que els plecs inclouen mecanismes de queixes dels usuaris. Així doncs, si bé el discurs legitimador de la selecció dels proveïdors se centra en la vocació de servei i la qualitat, els mecanismes de gestió no donen suport a aquesta diagnosi normativa.

Taula 12. Aspectes que inclouen els plecs de condicions

	N	Si
Clàusules de penalització per infraprovisió del servei	83	79,5
Clàusules de revocació del contracte	85	91,8
Clàusules de penalitzacions relacionades amb la qualitat	85	55,3
Condicions de qualitat i cost	83	71,1
Obligació de subministrar informació sobre el servei	84	77,4
Establiment de bústies de queixes per als usuaris	82	32,9
Clàusules de renovació del contracte	85	88,2
Clàusules de revisió del contracte en funció de la demanda	82	56,1
Compromisos de l'Administració de seguiment del contracte	83	63,9

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

Les clàusules més habituals que es troben en els plecs de condicions són les de revocació del contracte i les de renovació del contracte, que tenen uns percentatges de 91,8 i 88,2 respectivament; no deixen de ser dues clàusules no excessivament tècniques i típiques de qualsevol acord amb un proveïdor.

Són percentatges considerables també el 79,5% de les clàusules de penalització per infraprovisió del servei, el 77,4% de l'obligació de subministrar informació sobre el servei i el 71,1% de les condicions de qualitat i cost. En aquest cas es tracta de tres clàusules o compromisos que semblen tenir una presència important en les administracions catalanes i que milloren en gran mesura el control sobre la qualitat que podrà arribar a dispensar el proveïdor a l'hora d'executar el servei.

Tenim algunes clàusules o molt poc usuals, com l'establiment de bústies de queixes per als usuaris (32,9%), o massa igualades en la seva presència en els contractes, com la de penalitzacions relacionades amb la qualitat (55,3%), la de revisió de contractes en funció de la demanda (56,1%) o fins i tot la de l'administració de seguiment del contracte (63,9%). Tots aquests acords haurien de ser bàsics per poder gestionar amb plena facultat de control els serveis que s'externalitzen, però en molts casos els entrevistats ni coneixien el sentit de les clàusules. Una relaxació en el control i avaluació fa perdre tot el sentit a un procés d'externalització.

A mode de conclusió, en relació amb els plecs de condicions, es poden distingir dues dimensions:

- a) Un alt nivell de seguiment de la dimensió formal dels contractes (clàusules de revocació, de renovació, de penalització, etc.), que són importants, però també que estan molt protocolitzats i, de fet, no poden faltar en un plec de condicions.
- b) Un discret o baix seguiment de la dimensió material contractual vinculada a la qualitat i a altres aspectes de caràcter substantiu (penalitzacions vinculades a la qualitat, sistemes de reclamacions dels usuaris, revisió en funció de la demanda, etc.) que són totalment bàsics per assegurar el control i l'avaluació de les externalitzacions.

Per acabar cal destacar que un important percentatge dels enquestats (del 15 al 18%, segons les preguntes) no respongueren les qüestions relatives als criteris de selecció i als continguts dels plecs de condicions. Aquest fet és un indicador de la manca d'atenció que s'atorga a les peculiaritats de funcionament del control dels serveis externalitzats, així com del desconeixement del mateix sistema de gestió dels serveis externalitzats.

4. EL CONTROL I L'AVALUACIÓ DE LES EXTERNALITZACIONS

El control i l'avaluació de les externalitzacions és l'element clau amb vista al seu èxit i el seu bon rendiment, d'acord amb allò que s'ha plantejat als capítols II i III. Els gestors públics consideren que hi ha un notable control formal de les externalitzacions (control administratiu i legal: 3,55 sobre 5), però en canvi reconeixen que hi ha mancances rellevants en el control material i, especialment, en l'avaluació de les externalitzacions (2,20 mecanismes continuats de control i avaluació i 2,37 avaluació continuada). Així doncs, el nivell d'ús dels diversos instruments d'avaluació i control decau en la mesura que les tasques no provenen del compliment dels plecs de condicions per part dels proveïdors, sinó de l'actuació intencional i voluntària dels gestors públics.

De fet, tal com es veu a la taula 13, l'instrument preferent de control és el de caire formal; així mateix, el control administratiu i legal de les condicions del contracte assoleix una mitjana de 3,55, la més elevada. Aquest fet és indicatiu que el control en la gestió de l'externalització per part de les administracions analitzades està sobretot enfocat a la legalitat adminis-

trativa i al respecte a les clàusules establertes en els plecs de condicions, amb una lògica *ex post* a la prestació del servei, un cop acaba la fórmula contractual. En canvi, es detecta que l'avaluació continuada de la qualitat i el control periòdic de la qualitat, el cost i el servei constitueixen els dos ítems menys emprats, quan de fet són els que impliquen una fiscalització més directa i assegurin la reversió de situacions desfavorables. Tot i això, l'establiment de vies de comunicació entre l'Administració i el proveïdor sembla ben valorat, ja que, com es veurà en l'apartat següent d'evidència qualitativa, aquestes vies de comunicació estan registrades en els mateixos plecs de condicions i, en conseqüència, no comporten un esforç addicional per als treballadors públics.

Finalment, en l'enunciat de mecanismes continuats d'avaluació i control del compliment del contracte sorgeixen més dubtes, ja que obtenen una baixa mitjana de 2,20 i es mostren més durs amb el treball realitzat per les administracions en aquest àmbit, un dels més importants i crítics de l'externalització. Aquest darrer ítem, acompanyat per les consideracions molt més crítiques de les entrevistes, posa de manifest els rellevants dèficits en matèria de control i avaluació de les externalitzacions que és l'element més crític i fonamental d'aquest model de gestió.

Taula 13. Valoració dels elements vinculats al control i a l'avaluació
(1 = ús molt escàs, 5 = ús molt freqüent)

	N	Mitjana	Desviació típica
Control administratiu i legal de les condicions del contracte	92	3,55	1,042
Avaluació continuada del rendiment i la qualitat	93	2,37	,777
Control periòdic de la qualitat, el cost i la demanda del servei	93	2,55	,715
Reunions entre la unitat i els proveïdors	92	2,93	,875
Informació de tipus informal sobre el servei per part del proveïdor	93	3,19	,924
Mecanismes continuats d'avaluació i control de les condicions de compliment del contracte	91	2,20	,897

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

Taula 14. Periodicitat en la recepció de la informació del servei externalitzat per part del proveïdor

	N	%
Setmanalment	86	20,9
Mensualment	86	51,2
Trimestralment	86	23,3
Anualment	86	3,5
Mai	86	2,3

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

La meitat dels enquestats afirma tenir contacte amb els proveïdors cada mes de forma sistemàtica. Cal remarcar la xifra d'un 23% que rep informació trimestralment, període de temps en el qual sembla bastant complicat exercir cert control o planificació, o establir un mínim seguiment. En aquesta línia, reben una informació anual un 3,5% i mai un 2,3%. Més enllà dels resultats estadístics, s'ha d'afegir que els gestors enquestats i entrevistats, en moltes ocasions, es paraven a pensar cada quant temps rebien informació i molts cops donaven un temps aproximat que feia la sensació de ser totalment improvisat.

Una reflexió més punyent, lligada a la recepció d'informació dels serveis externalitzats, que es desplegarà amb més detall al capítol següent, és aquesta: els gestors públics reben certa informació sobre el servei; ara bé, la creació d'informació per part dels gestors públics és gairebé inexistent. Així doncs, els gestors són captius en bona mesura de la informació obtinguda, i es troben mancats de fonts d'informació alternativa.

Taula 15. Tipus d'informació que se sol·licita als proveïdors de serveis i/o que aquests aporten

	N	Sí
Estadístiques de control	81	65,4
Demanda real del servei	80	72,5
Demanda prevista	80	41,3
Evolució dels costos	80	58,8
Indicadors de qualitat dels serveis	75	56
Registre d'incidències	78	70,5
Mobilitat laboral	78	26,9
Grau de compliment de temps i horaris	78	51,3
Altres	78	1,3

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

La taula 15 aporta informació sobre la mecànica real de control i avaluació dels serveis externalitzats mitjançant la definició dels tipus d'informació que s'utilitzen. Com a primer detall d'importància, cal fixar-se en l'ampli nombre de gestors enquestats (entre el 19 i el 25%) que no ha contestat la qüestió al·legant el seu desconeixement en aquesta dimensió tant concreta de la gestió de l'externalització. Aquest desconeixement pot tenir una doble interpretació: per una banda, simple desconeixement (argument força minoritari si es té present el perfil d'alt coneixement de la gestió de les externalitzacions dels gestors enquestats i entrevistats); d'altra banda, es pot interpretar com una absència real d'aquests mecanismes d'informació per al control i l'avaluació de les externalitzacions.

Els enquestats que responen a aquestes preguntes informen que el més usual en els documents dels proveïdors és la demanda real del servei (present en els informes d'un 72,5%) i el registre d'incidències (70,5%), dos ítems de lògica aparició. Ara bé, més destacable és aquest vora un terç de gestors que no disposen d'aquesta informació de seguiment tan bàsica.

Una altra dimensió d'informació molt rellevant són les estadístiques de control (65,4%), l'evolució dels costos (58,8%), els indicadors de qualitat dels serveis (56%) i el grau de compliment de temps i horaris (51,3%). Tots quatre s'apropen al concepte de control, i fins i tot d'avaluació conti-

nua i periòdica, i els resultats reflecteixen en part l'important dèficit de moltes administracions en aquest camp. Aquest és un fet molt rellevant ja que, en termes absoluts (incorporant la part de la mostra que no respon aquestes preguntes) implica que menys d'un 40% de les administracions i àmbits de gestió catalans objecte d'estudi disposen d'aquestes informacions tan clau per implementar un control i una avaluació de l'eficàcia, l'economia i l'eficiència.

Com a resultats més negatius cal que ens fixem en el 41,3% que inclouen la demanda prevista i el 26,9% de la mobilitat laboral, dos aspectes que semblen secundaris en el control sobre els proveïdors, però que no ho són en absolut. Per una banda, la informació sobre la demanda prevista és un aspecte molt important per a la planificació i organització dels serveis públics i de la derivació de la seva gestió a tercers. La demanda de serveis públics sol tenir unes oscil·lacions molt importants, que si no s'han detectat prèviament impliquen un deficient dimensionament dels serveis públics. En el context demogràfic actual (amb un creixement de població de més d'un 10% els darrers deu anys, i amb un creixement previst superior al 15% en els propers deu anys) la informació sobre la demanda prevista és fonamental. D'altra banda, la manca d'informació sobre la mobilitat laboral dels empleats que presten els seus serveis en els operadors privats també és molt significativa, ja que una elevada mobilitat és un indicador potent de manca de qualitat del servei públic en qüestió, i també pot implicar una manca de directrius i valor públics en les condicions laborals d'aquests treballadors que formen part, encara que sigui de manera indirecta, del sistema públic.

D'altra banda, la taula 16 mostra el grau de disposició d'unitats o de mecanismes directes de relació amb els usuaris dels serveis externalitzats (per exemple sistemes de suggeriments i queixes). En aquest sentit, un ampli 42,4% dels membres d'administracions catalanes no disposa de vies directes de recepció dels suggeriments dels usuaris del servei externalitzat, percentatge que fa més palès la perillosa desconnexió entre Administració i ciutadà quan un servei s'externalitza. A aquesta negativa situació s'hi ha d'afegir un 29,4% que contesta que disposa de mecanismes de relació amb els usuaris, però que no són sistemàtics (cosa que, de fet, els fa poc practicables i fiables per als ciutadans). No obstant això, i en un tant per cent idèntic (29,4%) els entrevistats afirmen que disposen de vies directes de manera esporàdica en la cobertura d'algun servei o que disposen d'aquestes vies de recepció dels suggeriments de manera sistemàtica.

L'absència de relació directa entre les administracions responsables dels serveis públics i els ciutadans usuaris d'aquests serveis públics és una

mancança molt greu, ja que afecta negativament el control de qualitat i la millora dels serveis públics, i implica una indefensió dels usuaris i una pèrdua de drets públics vinculats a la ciutadania.

Taula 16. Grau de disposició d'unitats o de mecanismes directes de relació amb els usuaris dels serveis externalitzats (suggeriments i queixes)

	N	%
No	85	42,4
Sí, de manera esporàdica	85	29,4
Sí, de manera sistemàtica	85	29,4

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

La taula 17 mostra els diferents models temporals d'avaluació (*ex ante*, durant el procés o *ex post*). Aquí els enquestats asseguren que l'avaluació principal té lloc a l'hora de seleccionar el proveïdor, amb una mitjana d'un 4,01 (cal destacar la desviació típica d'1,203 d'aquesta alternativa), encara que molt a prop del 3,96 i el 3,75 de quan s'acaba el contracte, per decidir-ne la renovació i per comprovar el compliment de les condicions, respectivament. Com passa habitualment, l'avaluació més baixa es dona amb un 3,59 durant el període de vigència de l'externalització (que en ocasions pot ser força llarg).

Taula 17. Tipus d'avaluació: *ex ante*, durant el procés o *ex post*

	N	Mitjana	Desviació típica
Abans del contracte, per seleccionar el proveïdor	86	4,01	1,203
Al llarg del període de vigència de l'externalització	85	3,59	1,027
En acabar el contracte, per decidir-ne la renovació	85	3,96	1,117
En acabar el contracte, per comprovar el compliment de les condicions	85	3,75	1,068

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

D'altra banda, la taula 18 fa referència a l'existència de documents o protocols de treball vinculats als àmbits concrets de gestió que fixin criteris de selecció, gestió, control i avaluació d'operadors privats. Un altíssim 88,2% indica que no existeix cap document intern on figurin aquests criteris, fet que mostra clarament la falta de preocupació per la direcció i la gestió dels serveis externalitzats.

Taula 18. Disposa la seva unitat d'algun document o protocol on figurin els criteris de selecció, gestió, control i avaluació dels serveis externalitzats?

	N	%
Sí	85	11,8
No	85	88,2

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

La taula 19 ofereix informació sobre quins tipus d'actors s'encarreguen de l'avaluació dels serveis externalitzats: un 93,5% contesta que les activitats d'avaluació són impulsades directament per la unitat de l'Administració que s'encarrega de l'avaluació, tot i que aquesta situació no sigui la més idònia. En aquest sentit, s'ha de diferenciar les activitats de control, que normalment han de protagonitzar les unitats administratives especialitzades vinculades en la gestió dels serveis públics externalitzats, de les activitats d'avaluació, que és recomanable que siguin assumides per una instància diferent de la vinculada al control directe dels serveis concrets externalitzats. En aquest sentit, hi ha tres possibilitats:

- Una primera que canalitza l'avaluació dels serveis públics a través d'una unitat interna de la mateixa Administració que s'encarrega de l'avaluació dels serveis públics, externalitzats o no, i que disposa d'un conjunt de tècnics especialistes en avaluació de polítiques públiques. Aquesta possibilitat és molt minoritària en les administracions catalanes, ja que no disposen d'aquest tipus d'unitats. De fet, resulta sorprenent el 3,7% que afirma que segueix aquest canal institucional. Aquests casos no signifiquen que l'Administració tingui unitats especialitzades en avaluació, sinó que les

- unitats centrals de control econòmic, jurídic i organitzatiu despleguen meritòries activitats d'avaluació.
- Una segona possibilitat estaria canalitzada per consorcis o agències independents d'avaluació de polítiques públiques impulsats per les mateixes administracions (a tall d'exemple, el juny del 2006 el Consell Executiu ha aprovat la creació del Consorci d'Avaluació de Polítiques Públiques, impulsat pel Departament d'Economia i Finances de la Generalitat, la Diputació de Barcelona, la Fundació Jaume Bofill i la Universitat Pompeu Fabra). Una altra possibilitat és, en el cas dels ajuntaments, que l'avaluació sigui protagonitzada per les administracions locals de segon nivell (diputacions i consells comarcals). Aquesta possibilitat sembla inèdita, ja que el 0% ha contestat l'opció «una unitat d'una altra organització pública».
 - La tercera possibilitat és que l'avaluació estigui protagonitzada per una consultora privada. Només un 2,7% dels enquestats reconeix fer ús d'aquesta opció, que és prou positiva i necessària en un context de baixa institucionalització de l'avaluació.

Taula 19. Actors que protagonitzen les activitats d'avaluació

	N	%
La mateixa unitat	85	93,5
Una altra unitat especialitzada del mateix ajuntament	86	3,7
Una unitat d'una altra organització pública	86	0
Una consultora privada	86	2,7

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

La taula 20 té un caràcter concloent, ja que pregunta directament si les administracions i els àmbits de gestió objecte d'estudi avaluen els serveis públics que han externalitzat. Les respostes confirmen els dèficits detectats en les taules anteriors.

Per una banda, un 12% no contesta la pregunta, i aquest desconeixement dóna a entendre que les seves administracions no disposen de mecanismes d'avaluació. Dels que sí que responen, un 3,4% reconeixen que no avaluen mai els serveis externalitzats. Un altíssim 53,4% dels enquestats que responen consideren que només avaluen «de vegades», afirmació que

amaga uns mecanismes artesanals, voluntaristes i asistemàtics d'avaluació que es poden conceptualitzar com una avaluació a esquitxos que no té res a veure amb una autèntica avaluació, que ha de ser constant, sistemàtica, tècnica i professional. Finalment, un 43,2% dels que responen (que representen només un 38% dels enquestats) consideren que avaluen els serveis externalitzats, encara que en les entrevistes manifesten forts dèficits i febleses en aquestes activitats.

Taula 20. S'avaluen els serveis externalitzats de la seva Administració o àmbit concret de gestió?

	N	%
Sí, sempre	88	43,2
A vegades	88	53,4
No, mai	88	3,4

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

Aquestes importants mancances detectades, fins al moment, en matèria de control i d'avaluació són molt rellevants i tenen un impacte molt negatiu en el sistema. En aquest sentit, les percepcions expressades a la taula 21 posen de manifest la seva gravetat. Per una banda, és reconeix de manera molt majoritària (4,65 sobre 5, que és la nota més alta en tota l'enquesta) que l'externalització pot ser perillosa si no es gestiona prou bé. Què significa bona gestió de l'externalització? La resposta és: bàsicament, el control. En relació amb aquest paràmetre, se'n reconeix la dificultat (la qualitat dels serveis és difícilment comprovable, amb 2,73 sobre 5). Finalment, es considera de manera bastant majoritària que l'estalvi dels costos es redueix amb el temps (3,34 sobre 5). L'opinió crítica sobre aquests tres paràmetres posa de manifest les febleses del control i l'avaluació de les externalitzacions, fet que implica un reconeixement de les febleses del model d'Administració relacional, que es canalitza mitjançant la col·laboració pública i privada.

Taula 21. Valoracions vinculades a la gestió i al control de les externalitzacions (1 = molt en desacord, 5 = molt d'acord)

	N	Mitjana	Desviació típica
L'externalització pot ser perillosa si no es gestiona prou bé	93	4,65	,702
La qualitat dels serveis externalitzats és difícilment comprovable	93	2,73	1,235
L'estalvi de costos es redueix amb el decurs del temps	92	3,34	1,286

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

5. ELEMENTS ORGANITZATIUS DE LES EXTERNALITZACIONS

Les administracions catalanes tenen una sensació de feblesa i de soleïtat en relació amb l'externalització. Es reconeix que el grau de formació dels gestors públics en aquesta matèria és insuficient i que en el nivell institucional també hi ha importants necessitats. En aquest sentit, és significatiu que amb una puntuació de 3,90 sobre 5 es consideri que les administracions (bàsicament els ajuntaments) necessiten cooperació i formació per gestionar els serveis externalitzats.

Taula 22. Elements organitzatius i relacions de l'externalització (1 = en desacord, 5 = d'acord)

	N	Mitjana	Desviació típica
Les administracions necessiten cooperació i formació per gestionar els serveis externalitzats	94	3,90	1,006
Foment de relacions cooperatives amb els proveïdors (sense que aquesta cooperació vagi en perjudici de l'interès públic)	90	2,48	,738
Cooperació entre diferents administracions en matèria d'externalitzacions	91	2,12	,987

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

Una elevada mitjana, de 3,90 sobre 5, la formen els qui creuen que es necessita més cooperació i formació per gestionar els serveis externalitzats, que l'externalització representa un repte comú i ha de rebre una resposta comuna. D'altra banda, aquesta diagnosi contrasta amb les baixes mitjanes pel que fa al foment de relacions cooperatives amb proveïdors (2,48) i a la cooperació entre diferents administracions (2,12). La primera qüestió fa referència a la desconfiança en les solucions que provinguin del sector privat a l'hora de gestionar els serveis —al cap i a la fi, els seus interessos al contracte són poc harmonitzables—, un fet comprensible d'acord amb aquesta precisió. Ara bé, el desacord en la cooperació a l'hora d'externalitzar palesa el plantejament atomitzat de les externalitzacions, més en termes de competència entre si que no pas d'assoliment de serveis amb una millor cobertura fruit de les economies d'escala.

Més concretament les taules 23, 24 i 25 mostren la capacitat d'adaptació organitzativa de les administracions catalanes al procés de transformació d'un model de gestió directa a un model de gestió indirecta o relacional. En les tres dimensions analitzades l'esforç de transformació ha estat força discret.

La taula 23 mostra com un 63,6% afirma que l'externalització ha implicat algun tipus de modificació en les tasques de la seva unitat. Com que la pregunta deixava l'opció oberta a especificar els tipus de canvis, s'ha de destacar que el 22,7% dels enquestats (el 46,4% dels que reconeixen modificacions organitzatives) consideren que els canvis organitzatius més rellevants estan vinculats a millorar les capacitats de control, seguiment i supervisió. D'altra banda, un 11,4% dels enquestats (el 35,6% dels que reconeixen modificacions organitzatives) informen que les transformacions han tingut com a objectiu millorar les capacitats en planificació i organització. Es destaca negativament el fet que el 36,4% dels enquestats que responen confessin que no s'ha fet cap millora organitzativa per afrontar el nou model de gestió relacional. Aquesta dada s'ha de complementar amb el fet que el 12% dels enquestats no opinen sobre aquest tema.

Taula 23. L'externalització del servei ha generat canvis en les tasques del seu àmbit de gestió?

	N	%
No	88	36,4
Sí	88	29,5
Sí, en control, seguiment i supervisió	88	22,7
Sí, en la planificació i l'organització	88	11,4

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

En tot cas, la informació de la taula 23, on el 63,6% dels enquestats afirmen que l'externalització ha modificat tasques en la seva unitat, contrasta amb la de la taula 24 que reflecteix que només el 18,2% ha atorgat a algun dels seus empleats públics una certa especialització en la direcció i gestió de les externalitzacions. En canvi, un 81,8% dels empleats públics no han incorporat habilitats noves vinculades a les externalitzacions.

Taula 24. Hi ha membres especialitzats en direcció de serveis externalitzats en el seu àmbit de gestió?

	N	%
Sí	88	18,2
No	88	81,8

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

La taula 25 mostra que només un 26,6% dels empleats públics han rebut algun tipus de formació vinculada a la gestió de les externalitzacions. En aquest sentit, les informacions de les taules 24 i 25 demostren que les administracions públiques catalanes no tenen prou empleats públics capacitats per a la direcció, la gestió, el control i l'avaluació dels serveis externalitzats.

Taula 25. Han rebut els membres del seu àmbit de gestió formació específica per gestionar les externalitzacions?

	N	%
Sí	87	26,4
No	87	73,6

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

Finalment, les taules 26, 27 i 28 ofereixen informació sobre la institucionalització de l'externalització per mitjà de mecanismes de caire relacional i cooperatiu. En concret, la taula 26 mostra si hi ha mecanismes de coordinació intraadministrativa per gestionar conjuntament temes vinculats a les externalitzacions. Un 42,5% dels enquestats afirmen que en les seves administracions sí que existeixen aquests mecanismes (tot i que algunes dades anteriors indiquen que aquesta activitat de col·laboració és escadussera). De tota manera, un 57,5% diuen que no hi ha cap mecanisme intraadministratiu de col·laboració, afirmació que està més en la línia d'opinió expressada en preguntes anteriors.

Taula 26. Existeixen mecanismes interns de cooperació en matèria d'externalització entre diferents àmbits de gestió de la seva Administració?

	N	%
Sí	87	42,5
No	87	57,5

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

La taula 27 fa referència a la cooperació interadministrativa en matèria de l'externalització de serveis, en especial la que han rebut els municipis de petites dimensions. En aquest sentit, alguns ajuntaments han rebut una considerable cooperació de les diputacions (40,5%, sobretot en el cas de la Diputació de Barcelona), així com dels consells comarcals (38,5%),

i mostren el seu grau de satisfacció per aquests ajuts que contribueixen a la imatge d'una Administració local en xarxa. En canvi, solament un 22,5% ha rebut ajuda de la Generalitat, dada que seria més baixa si parléssim de municipis de fora de Barcelona, un fet que no ha de sorprendre, ja que es tracta d'un altre nivell d'Administració, amb el qual, en matèries de gestió interna com és l'externalització, s'estableixen menys mecanismes de cooperació.

Taula 27. Ha rebut cooperació en gestió de l'externalització d'altres administracions (en el cas dels ajuntaments)?

	N	%
Consell comarcal	78	38,5
Diputació	79	40,5
Generalitat	80	22,5

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

Finalment, molts dels enquestats no coneixen l'existència de Junta Consultiva de Contractació Administrativa (taula 28), encara que el 20,9% sí que la coneix i està satisfet de les seves aportacions. Cal destacar que en els municipis de fora de la demarcació Barcelona el desconeixement és encara superior. La rellevància de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa prové del fet que es tracta d'un òrgan encarregat de la cooperació tècnica en matèria de contractació; de fet, s'emplaça com la unitat de suport tècnic als processos d'externalització: jornades formatives, suport i assessorament en qüestions de tècnica legal i reglamentària, registre de proveïdors... Ara bé, la seva ubicació al Departament d'Economia i Finances fa que el seu rol es restringeixi en bona mesura a la Generalitat. En l'apartat d'evidència qualitativa es reprendrà aquest punt.

Taula 28. Coneix la Junta Consultiva de Contractació Administrativa?

	N	%
Sí	86	20,9
No	86	79,1

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

6. VALORACIÓ GENERAL SOBRE L'EXTERNALITZACIÓ A LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES CATALANES

Tant el nivell d'ús de l'externalització a Catalunya com la seva valoració se situen en un terme mitjà en les valoracions entre 0 i 10 (essent 0 molt negatiu i 10 molt positiu). La mitjana de valoració pel que fa al nivell d'ús de l'externalització se situa en un 5,66, mentre que es valora amb un 5,29 l'externalització com a eina de gestió. Cal destacar la desviació típica en el segon indicador, que arriba fins a 1,548, qüestió que denota la disparitat de criteris entre els enquestats pel que fa a les potencialitats de l'ús dels mercats en la provisió de serveis públics.

Taula 29. Nivell d'ús i valoració general de l'externalització a Catalunya

	N	Mitjana	Desviació típica
Nivell d'ús de l'externalització	95	5,66	1,548
Valoració de l'externalització	95	5,29	1,273

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

La taula 30 mostra el nivell de satisfacció dels gestors enquestats amb els serveis externalitzats de les seves administracions o àmbits concrets de gestió i la seva satisfacció amb la gestió dels serveis externalitzats. Els resultats són pràcticament dues mitjanes idèntiques en totes dues qüestions

(6,36 i 6,40 sobre 10) i amb una desviació típica similar (reflex d'importantes diferències en les respostes). Aquest resultat d'«aprovat alt» implica una valoració relativament positiva, que està més d'un punt per sobre de la valoració general de l'externalització que es fa a la taula 29.

Paradoxalment, aquesta percepció positiva dels serveis externalitzats i de la seva gestió contrasta amb les febleses detectades en diferents apartats anteriors en elements clau d'aquest model de gestió. Finalment, val a dir que el nivell de satisfacció dels enquestats és homogeni en els diferents nivells de municipi i àmbits sectorials.

Taula 30. Nivell de satisfacció amb els serveis externalitzats i en la seva gestió

	N	Mitjana	Desviació típica
Nivell de satisfacció amb els serveis externalitzats	88	6,36	1,391
Nivell de satisfacció amb la gestió dels serveis externalitzats	87	6,40	1,316

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats del qüestionari *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*.

V. UNA APROXIMACIÓ QUALITATIVA A L'EXTERNALITZACIÓ A CATALUNYA

Tal com es va avançar al capítol IV, en tractar dels resultats del qüestionari telefònic als gestors locals, aquest capítol s'ocupa de presentar els resultats de les 27 entrevistes dutes a terme a diversos gestors públics municipals i autonòmics, seleccionats d'acord amb criteris de representativitat sectorial, territorial i demogràfica, els detalls dels quals es troben al capítol I. Tot i això, en les entrevistes en profunditat s'ha privilegiat l'obtenció d'informació per damunt de la representativitat dels resultats, és a dir, s'ha cercat els gestors públics que permeten d'il·lustrar la tendència general. De manera semblant al que ocorria al capítol precedent, els eixos de presentació dels resultats es corresponen amb les qüestions següents:

- Les causes, la motivació o els determinants de l'externalització.
- L'abast, és a dir, l'amplitud (els límits a l'externalització) i la profunditat de l'externalització en l'àmbit públic.
- El procés i gestió de l'externalització: planificació de les externalitzacions, estudis de mercat, elaboració de plecs de condicions, etc.
- El control i l'avaluació de les externalitzacions.
- Els canvis organitzatius.
- La valoració de l'externalització com a eina de gestió.

1. ELS DETERMINANTS DE L'EXTERNALITZACIÓ A CATALUNYA

D'acord amb la bibliografia acadèmica, l'obtenció de serveis de qualitat amb menors costos constitueix un dels determinants principals de la decisió d'externalitzar. En canvi, els diversos entrevistats han manifestat que la reducció de costos és una preocupació secundària a l'hora d'optar per externalitzar un servei. No es vol dir amb això que no es pari atenció als costos, sinó que la decisió es regeix per altres motius, i que un cop deci-

didada l'externalització, i més concretament en el procés de selecció dels proveïdors, és quan el cost exerceix de criteri de selecció en conjunció amb els criteris tècnics de prestació del servei. Així doncs, el clam eficientista de l'externalització queda invalidat per d'altres arguments que el precedeixen, una diagnosi que coincideix amb els resultats de l'apartat quantitatiu: els costos es tenen en compte un cop s'ha decidit externalitzar, però no constitueixen el criteri de decisió apriorístic que destacava la nova economia institucional i la Nova Gestió Pública.

Insistent en aquest mateix punt, els entrevistats es mostren en termes generals bel·ligerants contra la reducció a criteris estrictament econòmics de la decisió d'externalització. En aquest sentit, anteposen l'obtenció de bons serveis a l'obtenció de serveis econòmics: no cerquen l'opció més econòmica, sinó l'opció satisfactòria amb els estàndards de prestació que tingui menors costos.

Un altre argument destacat al capítol de les elaboracions teòriques que l'evidència disponible rebutja és el que considera la innovació tecnològica com un dels catalitzadors de l'externalització. En aquest sentit, els gestors públics es consideren altament preocupats pels posicionaments que vinculen innovació i sector privat: si bé és veritat que les innovacions produïdes en un sector poden transferir-se a l'altre, l'externalització no pot constituir-se com la via d'innovació del sector públic, altrament s'externalitzarà el contingut i no solament el continent, i s'aprofundirà la asimetria informativa de l'Administració i el proveïdor. Les innovacions cal que es produeixin en el servei públic i que, un cop definides pels gestors públics, s'emprin les innovacions tecnològiques disponibles per implementar-les. Així doncs, la innovació tecnològica no pot ser un dels motors de l'externalització, ja que llavors s'acaba externalitzant la prestació, però també el disseny del servei.

Ara bé, el motiu preeminent en la decisió d'externalitzar en què coincideix la totalitat dels entrevistats és el relatiu als recursos humans, d'acord amb les dimensions següents:

1. Els directius públics es troben davant de grans dificultats a l'hora d'ampliar les seves plantilles quan cal prestar nous serveis: els costos salarials són molt elevats i la provisió de llocs de treball no s'adapta a les necessitats urgents.
2. Les característiques de l'estatut dels treballadors públics plantegen un obstacle per a la prestació de nous serveis. No només es tracta que les rigideses en la gestió del personal fan que sigui més ràpid i còmode optar per l'externalització d'un nou servei, sinó que les

característiques dels serveis, com ara el nivell d'especialització —els treballadors públics no estan prou especialitzats—, la seva continuïtat temporal —serveis ininterromputs— o bé la demanda puntual del servei —en el cas dels estudis, per exemple—, impedeixen que els prestin els treballadors públics.

3. La prestació de determinats serveis, com ara els estudis, en molts casos implica tensions i conflictes dins les organitzacions. Mitjançant la contractació externa, s'eludeix aquest problema.

D'acord amb les limitacions que imposa la gestió dels treballadors públics, l'externalització es configura en bona part com una mena de «sortida única» a la pressió per prestar serveis amb unes plantilles de personal congelades.

Una de les qüestions suscitées en el decurs de l'estudi ha estat la capacitat de generalització dels determinants de l'externalització per als diferents tipus de serveis. De fet, els sectors de serveis públics seleccionats —serveis socials personals, serveis informàtics i serveis de promoció econòmica— mostren diferents intensitats en l'ús d'aquest instrument, així com diferents tipus de serveis externalitzats. D'una banda, els serveis socials personals són serveis que es presten directament al ciutadà, mentre que els serveis que es produeixen externament en els casos de la informàtica i la promoció econòmica són de consum intern per la mateixa Administració. D'altra banda, tant els serveis externalitzats en serveis socials com en promoció econòmica s'externalitzen unitàriament. Per contra, en el cas de la informàtica, els serveis poden fraccionar-se en parts i externalitzar-se en diferents proveïdors. D'acord amb les dues característiques enunciades, els problemes de gestió dels serveis informàtics són els més semblants als de la subcontractació en el sector industrial, mentre que el cas dels serveis socials representaria l'extrem invers, és a dir, allà on els incentius per al comportament oportunista del proveïdor són majors, d'acord amb les condicions estructurals de prestació del servei. Tot i aquestes diferències entre els tipus de serveis externalitzats, els determinants coincideixen en bona manera, i en cas que divergeixin segons el tipus de servei, es farà avinent la distinció.

D'acord amb la distinció introduïda, en el cas dels serveis informàtics els gestors públics entrevistats coincideixen a apuntar que el criteri per externalitzar una part d'un servei —mai el servei sencer, cosa que sí que passa quan s'externalitza en serveis socials— és el del valor afegit: les parts del servei mecàniques que no aporten valor afegit són les susceptibles de ser externalitzades. D'acord amb aquest criteri, i atès l'escàs valor

afegit d'allò que s'externalitza, la reducció de costos i la capacitat d'actualització tecnològica seran els paràmetres principals de selecció dels proveïdors.

En un altre ordre de coses, els serveis externalitzats en l'àmbit de la promoció econòmica són principalment els dels estudis, fet que es justifica tant pel més alt nivell d'especialització de la consultoria i dels centres universitaris que desenvolupen recerca aplicada com per la incapacitat dels treballadors públics d'assumir noves tasques; però també com una via per atenuar el conflicte intern a l'organització. A més a més, els consultors externs comporten una idea de prestigi i independència; així doncs, també hi influeixen les consideracions de caire simbòlic.

2. L'ABAST DE L'EXTERNALITZACIÓ A CATALUNYA

Els entrevistats palesen un acord unànimе —tal com passava en l'apartat quantitatiu— a l'hora d'indicar que no tot és externalitzable: l'estratègia de les polítiques públiques, és a dir, el disseny, l'avaluació i el control dels serveis públics són elements inalienables de l'Administració pública. Tot i això, poden externalitzar-se les funcions operatives d'intel·ligència, com seria la producció d'estudis, ja que constitueixen un suport per a la decisió, no pas la decisió en si mateixa.

Una qüestió lligada al reconeixement que hi ha àmbits i funcions no susceptibles de ser externalitzats a causa del seu valor estratègic és la referida a l'establiment de límits a l'hora d'externalitzar: si bé hi ha àmbits i funcions que no poden ser externalitzats per motius de valor públic i d'eficàcia institucional, en cap cas s'han definit els límits de manera explícita. L'explicació d'aquest fet que ofereixen els gestors públics entrevistats es dona en els següents termes: d'una banda, els decisors polítics tenen poc interès en els temes de gestió, i la regulació d'uns límits representaria uns costos força elevats. Però d'altra banda, la indefinició en els límits d'allò que és externalitzable representa un manà inacabable, una estratègia per expandir els serveis sense incórrer en creixements de plantilla desbotcats. Així doncs, no hi ha cap interès a lligar-se les mans tot establint unes fronteres d'allò que és externalitzable.

En un altre ordre de coses, s'observa que les fronteres d'allò que és externalitzable varien molt en funció de la dimensió de l'Administració en qüestió, i no solament del tipus de servei. Així doncs, les administracions grans tendeixen a fer un ús més intensiu de l'externalització, mentre que les més petites, o bé les que es troben amb un mercat de proveïdors més

escadusser, són més reticents a acceptar el repte d'externalitzar. Això també es relaciona amb la proximitat amb el ciutadà. En aquest sentit, la vocació de servei del nivell local —de compromís amb la qualitat dels serveis—, en conjunció amb el volum organitzatiu i l'entorn de proveïdors, fa que hi hagi més reticències a l'ús de l'externalització.

3. LA GESTIÓ DE L'EXTERNALITZACIÓ

La gestió de l'externalització resta indissolublement vinculada a la regulació de la contractació pública establerta en la Llei de contractes de l'Administració pública (LCAP), en el text refós del Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny, en un doble sentit: d'una banda, la LCAP limita les capacitats de gestió del servei; d'altra banda, el contracte i l'especificació dels plecs de condicions esdevenen els instruments gairebé exclusius de la gestió dels serveis externalitzats, tal com es veurà més endavant.

La LCAP és una norma percebuda com a excessivament garantista dels interessos dels proveïdors per part dels gestors públics: no es vol indicar amb això que calgui introduir arbitrarietat a l'hora de triar els proveïdors, sinó que la llei esdevé un obstacle per poder gestionar amb més flexibilitat els serveis externalitzats. L'èmfasi a l'hora de contractar s'emplaça en la selecció dels proveïdors, la redacció dels plecs de condicions —que han de ser exhaustius i requereixen una Administració omniscient, ja que ha de preveure totes les contingències— i la garantia d'objectivitat en l'adjudicació. Així doncs, els esforços es dediquen principalment a la definició del prestador del servei i, en contrapartida, l'Administració no inverteix prou en capacitats de control del servei que externalitza. En altres termes, els plecs de condicions estableixen exhaustivament supòsits de prestació dels serveis, però manquen els recursos per verificar-los. La gestió de l'externalització és, doncs, una gestió gairebé exclusivament legalista i formal.

D'acord amb la preeminència de la redacció del contracte en la gestió dels serveis externalitzats, és fonamental que la unitat que externalitza un servei s'impliqui en la redacció dels plecs de condicions, atès que un bon disseny del contracte és una bona eina de gestió. En aquest sentit, la cooperació dins d'una mateixa organització a l'hora d'establir les condicions de la figura contractual és un aspecte de millora, com també ho és l'aprenentatge intraorganitzatiu.

4. L'AVALUACIÓ I EL CONTROL DE LES EXTERNALITZACIONS

L'apreciació comuna a tots els entrevistats és que les administracions públiques, en termes generals, estan mancades de mecanismes per vetllar pel compliment dels plecs de condicions de manera efectiva: un cop adjudicat el contracte, els gestors públics manquen d'instruments efectius i de la dedicació necessària per assegurar-se que allò que es recollia als plecs de condicions es porti a terme. Aquesta diagnosi general es vincula, al seu torn, no tant amb les especificitats del servei que s'externalitza com amb la manca de capacitats tècniques i humanes per reconduir una Administració prestadora vers una Administració gestora indirecta.

Una opció creixentment emprada per superar les limitacions inherents a la manca de capacitats de l'Administració en termes d'avaluació i control passa per l'externalització d'aquestes funcions. La solució emprada passa per la inclusió en els plecs de condicions d'auditores externes pagades i seleccionades —d'acord amb uns criteris establerts per l'Administració— pels proveïdors del servei, una innovació que els gestors públics consideren important i que s'està introduint en l'Administració municipal en els serveis que pel seu volum i les seves característiques ho permeten. En aquest sentit, la definició dels plecs de condicions esdevé de nou l'instrument de gestió principal.

Encara que les activitats d'avaluació i control siguin residuals, els dos casos en què es registren les experiències més reeixides acostumen a ser els dels serveis prèviament prestats per l'Administració i aquells en els quals el destinatari és la mateixa Administració.

A més a més, els gestors públics consideren que, des de la introducció de l'externalització de serveis als anys noranta fins a l'actualitat, s'han donat processos d'aprenentatge, s'ha refinat la redacció dels plecs de condicions, etc. Tot i això, els casos en què s'ha donat un vertader canvi de cultura organitzativa, d'una gestió de serveis a una gestió d'indicadors i d'avaluació de serveis, són més aviat pocs.

Un dels punts negres que destaquen els entrevistats es refereix al seguiment de l'evolució dels costos dels serveis. Així, per exemple, en molts dels serveis adreçats directament a l'Administració pública, la verificació dels costos reals resta vinculada al creixement en els mateixos serveis, ja que l'aprofundiment en l'externalització sembla complicar el seu seguiment més enllà d'aquest paràmetre. No sembla complir-se, doncs, el supòsit que l'aprofundiment en l'externalització ha de permetre renovar la competència i resituar els nivells de costos.

5. ELEMENTS ORGANITZATIUS DE LES EXTERNALITZACIONS

La formació dels gestors públics en matèria de contractacions resta vinculada a la dimensió orgànica de l'Administració a què pertanyin. Així, per exemple, al nivell autonòmic i dels municipis més grans, els directius públics disposen de formació interna en matèria de Llei de contractes, redacció de clàusules dels plecs de condicions i mecanismes d'avaluació i control. Ara bé, les mancances es donen en els ajuntaments immediatament inferiors, que són majoria, així com en els nivells operatius de gestió. En un altre ordre de coses, depenent de l'àrea de serveis públics, la introducció d'una lògica de gestió indirecta de serveis xoca amb cultures professionals de prestació directa. Els serveis socials en són un cas paradigmàtic.

Un altre dels elements analitzats és el referent a la cooperació interadministrativa. En aquest sentit, els contactes amb d'altres administracions, com per exemple l'enviament de plecs de condicions, es donen a títol individual, però no hi ha cooperació interadministrativa institucionalitzada.

Una aproximació a l'esmentada cooperació institucionalitzada la duu a terme la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, un organisme adscrit al Departament d'Economia i Finances. Ara bé, la seva tasca és l'assistència tècnica en temes de contractació i, per extensió, en externalització de serveis públics, no pas la gestió dels serveis. De fet, la seva actuació es concreta en la certificació dels proveïdors com a classificats —manté un registre dels proveïdors classificats i ofereix informació als ens locals a l'hora de seleccionar un proveïdor—, la realització de jornades formatives i el suport i l'assessorament en la tècnica legal. Així doncs, té tasques de registre legal o d'enviament d'informació puntual, però, pel que fa als problemes de gestió del dia a dia, el seu impacte és molt baix.

D'altra banda, el rol de les diputacions i la Generalitat en matèria d'externalitzacions és principalment el d'oferir formació i informació, així com centralitzar la provisió de determinats serveis dels ajuntaments petits. La diferència rau en el fet que la Diputació actua en compliment del seu mandat d'assistència als municipis, per exemple amb la contractació al nivell provincial de serveis de manteniment informàtic o de transport escolar, mentre que l'actuació de la Generalitat es basa en els diferencials competencials dels municipis per raó de la seva població, com passa per exemple en els serveis de benestar social als municipis de menys de 20.000 habitants. Finalment, els consells comarcals també externalitzen alguns serveis que s'adrecen al conjunt de municipis, per exemple en el cas de determinats serveis socials en comarques poc poblades, per bé que la seva participació és poc rellevant en termes absoluts.

6. VALORACIÓ GENERAL SOBRE L'EXTERNALITZACIÓ A LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES CATALANES

La posició dels gestors públics en el decurs de les entrevistes en profunditat contrasta en part amb la imatge que configurava l'evidència presentada al capítol IV, i alhora permet d'explicar-ne els resultats.

La paradoxa es plantejava en els termes següents: si bé la valoració de l'externalització en termes generals rebia una valoració baixa, la valoració de la gestió de les externalitzacions empreses en cada cas era alta. Això s'explica pel fet que, entesa en els termes de gestió administrativa legal tradicional, i d'acord amb les limitacions existents, la gestió de l'externalització és molt bona: els processos de selecció dels proveïdors mantenen un respecte exquisit per la llei, els plecs de condicions són exhaustius i s'hi introdueixen millores, etc. Des d'aquesta perspectiva, els serveis externalitzats es gestionen bé. Ara bé, quan s'adopta una perspectiva genèrica, es detecten les limitacions de la gestió de l'externalització en el marc legal i administratiu actual: l'èmfasi en el control i l'avaluació se situa a l'hora d'escollir el proveïdor, tot vetllant pel respecte de la legalitat. Ara bé, un cop atorgada la prestació del servei, l'Administració està mancada d'instruments efectius per avaluar i controlar. En altres termes, el sector públic es troba mancat de sistemes d'avaluació i de control dels resultats dels serveis externalitzats, però gestiona prou bé la selecció dels proveïdors.

En un nivell més específic, la valoració de l'externalització resta en bona mesura vinculada al tipus de servei que s'externalitza. Els serveis paradigmàtics pel que fa als avantatges de l'externalització en l'àmbit públic han estat els que es presten a una Administració, és a dir, els dotacionals, que poden ser dividits en parts i que tenen un escàs valor afegit. En són exemples els serveis de neteja d'edificis, el manteniment o parts dels serveis informàtics (Ajuntament de Barcelona, 1999: 67; Fundació Carles Pi i Sunyer, 2003: 58). En aquests casos, l'externalització no es concep com una mera eina de prestació d'uns serveis públics més eficients i eficaços, sinó que es vincula amb processos de canvi en l'estructura dels treballadors públics, de reducció, renovació i professionalització de les plantilles. Així doncs, les potencialitats de l'externalització s'expressen en la mesura que impliquen un canvi en les estructures de les administracions públiques i no tant per l'estalvi de costos que pugui comportar un servei concret. En aquest sentit, les externalitzacions considerades exitoses són aquelles en què, a banda de deixar de prestar serveis directament, les unitats duen a terme un canvi estratègic i es capaciten en els elements de planificació, avaluació i control.

Per contra, el model d'externalització que es detecta en molts casos respon a una lògica reactiva: les unitats no poden ampliar les seves plantilles i alhora han de prestar nous serveis. Si bé és cert que l'externalització és l'opció més avantatjosa —en disposar el sector privat d'uns costos laborals inferiors, entre d'altres motius— l'element de preocupació prové del fet que la dinàmica de funcionament de les unitats que externalitzen no es modifica: es limita a complir escrupolosament els requisits legals de contractació i adjudicació, però no desenvolupa habilitats en la planificació, l'avaluació i el control.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPÍTOL V

AJUNTAMENT DE BARCELONA (1999): *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad. Una experiencia de modernización municipal*, Barcelona, Ediciones Díaz de Santos.

FUNDACIÓ CARLES 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.

VI. CONCLUSIONS

Les conclusions d'aquest capítol són el resultat de la interacció dels elements conceptuals i teòrics (capítols 2 i 3) amb els resultats de l'evidència empírica sobre la situació de l'externalització a les administracions catalanes (capítol 4). L'estructura de les conclusions coincideix amb els grans temes objecte d'atenció, tant en la dimensió teòrica com en la dimensió empírica. Són els següents:

- Les motivacions de l'externalització.
- L'àmbit de les externalitzacions: amplitud i profunditat.
- La gestió, el control i l'avaluació de les externalitzacions.
- Conclusions finals i propostes per repensar una externalització eficaç, eficient i que aporti valor social.

1. LES MOTIVACIONS DE L'EXTERNALITZACIÓ

- **El difícil equilibri entre les forces proactives i les forces reactives com a motors de l'externalització genera un model d'externalització complexa excessivament dependent de les motivacions reactives**

La decisió de diferir la prestació d'un servei públic al sector privat s'ha anat legitimant en la bibliografia per la seva major eficiència (menor cost) i eficàcia (major qualitat). En primer lloc, l'eficàcia i l'eficiència s'aconsegueix mitjançant el grau més alt d'especialització, que comporta la contractació de la producció del servei, ja que es contracta l'organització, amb ànim de lucre o sense, que més competitiva sigui pel que fa a costos i a qualitat, i a més a més, el contracte es formalitza en condicions de competència, preexistent o induïda. Un cas particular dels avantatges de l'es-

pecialització és el de l'externalització dels sistemes tecnològics, i, més en concret, de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC): l'externalització habilita una renovació tecnològica actualitzada sense haver de fer grans inversions.

En segon lloc, externalitzar implica l'optimització de la gestió, ja que l'especialització té lloc en les àrees i les capacitats en què cada organització gaudeix d'avantatge competitiu. Al mateix temps, els costos internalitzats, fixos, es tornen variables, i en conseqüència té lloc una reducció de costos d'estructura. Els recursos humans tenen un paper crític en la reducció dels costos, ja que es redueix —o, com a mínim, no augmenta— el nombre de treballadors públics. A més a més, la contractació externa comporta avantatges en la gestió que redunden en l'eficiència: d'una banda, més flexibilitat respecte de la demanda de servei, fet que permet redirigir recursos davant de canvis estratègics de manera més àgil; i d'altra banda, més flexibilitat en la gestió del canvi, ja que el conflicte intraorganitzatiu s'atenua en part i es converteix en interorganitzatiu, en estar regit per una figura contractual.

De totes maneres, l'evidència empírica disponible en el cas de les administracions públiques catalanes configura un panorama una mica diferent dels eixos de decisió teòrics. Les respostes obtingudes en les enquestes i les entrevistes en profunditat van revelar que les consideracions sobre les millores en l'eficàcia i l'eficiència de la gestió externalitzada ocupaven uns espais significatius però no determinants per si mateixos en les decisions reals d'optar per l'externalització. Les rigideses pressupostàries, tecnològiques i en la gestió dels recursos humans són també motius preeminents a l'hora d'externalitzar. Així doncs, es prioritza una solució eficaç —que permeti resoldre el problema de prestació del servei amb immediatesa— per davant d'una solució eficient⁶ alhora que eficaç. En altres termes, les potencialitats de millora de la gestió queden entelades per la immediatesa de la pressió de proveir serveis. Les administracions públiques s'enfronten a una demanda sempre creixent de serveis que requereixen alts nivells d'especialització, alhora que es troben pressionades a reduir la despesa —o, si més no, a no augmentar el nom-

6. La susdita conclusió es confirma en l'informe de la consultora Accenture (2003) *Outsourcing en la Administración Pública: la evolución hacia la aportación de valor*, un estudi realitzat entre alts càrrecs de l'Administració, que assenyalaren la millora de la rapidesa o la qualitat del servei com l'objectiu prioritari de l'externalització, mentre que deixaren en sisè lloc la reducció de costos.

bre de treballadors públics— i encotillades per uns sistemes de gestió de recursos humans i de pressupostació densos i rígids, incapaços d'adaptar-se a demandes de serveis puntuals i immediats. Això configura un procés de presa de decisions en què la necessitat predomina sobre l'oportunitat, i la reacció sobre la proactivitat o l'anticipació. En aquest escenari la millora de l'eficiència en la gestió esdevé una qüestió controvertida. Així, l'externalització o producció externa de serveis sovint esdevé una fugida dels dèficits en la gestió d'aquests serveis, però acaba succeint que aquests mateixos dèficits es reproduïen en la manera com es gestiona el servei externalitzat.

Hi ha una significativa diferència entre les respostes als qüestionaris (que tendeixen a equilibrar les motivacions reactives amb les proactives) i les respostes a les entrevistes en profunditat, on els càrrecs directament protagonistes de l'externalització no prioritzen clarament la recerca de l'eficàcia i van assenyalar emfàticament que l'opció de l'externalització estava en gran mesura motivada per la rigidesa i l'elevat cost de la gestió de la participació dels treballadors públics en la prestació de serveis. Aquesta percepció s'adiu amb els acords de govern adoptats en una part important d'administracions públiques per tal de no incrementar el volum de treballadors públics. Davant d'una limitació qualsevol en els nous serveis o en la renovació dels antics, es tendeix a recórrer a l'externalització com l'única sortida possible. Aquesta situació tan clara és la que configura un model d'externalització reactiu (que defuig els problemes interns de les organitzacions públiques) i margina un model d'externalització proactiva (que busca en el mercat una major eficàcia i eficiència). Aquest element de partida és fonamental per poder comprendre la resta de debilitats dels elements i les fases dels processos d'externalització que es relataran en els paràgrafs següents.

En tot cas, s'ha de destacar que hi ha un element que prioritzen els càrrecs interpel·lats: la impossibilitat que l'Administració estigui actualitzada tecnològicament en àmbits molt disperss i molt especialitzats. Aquesta opinió és rellevant, ja que coincideix amb una de les motivacions més importants de la bibliografia.

En darrer lloc, l'equilibri que es posa de manifest a la taula 1 del capítol 4 entre les motivacions proactives i reactives es decanta de forma natural (fet totalment avalat per les entrevistes) cap a un domini dels determinants reactius (bàsicament vinculat a la dificultat en la gestió, el cost dels empleats públics i les congelacions de les plantilles) que condicionen de manera molt rellevant la decisió d'externalitzar, i també els àmbits i els processos i mecanismes de l'externalització.

- **L'externalització com una resposta automàtica i inercial de les administracions catalanes**

Un altre element molt rellevant que vincula la motivació de l'externalització amb els tipus de serveis públics que s'externalitzen es manifesta tot analitzant la importància assignada a dos ítems de la taula 1 del capítol 4. Per una banda, el valor 3 sobre 5 que s'assigna a «Les administracions externalitzen després d'avaluar les possibilitats de prestar-lo internament» i, per altra banda, el valor semblant de 2,88 vinculat a «Les administracions catalanes externalitzen la majoria de serveis de nova creació». Aquí hi ha una contradicció evident entre les dues respostes, contradicció que queda aclarida en les entrevistes, i també per les dades empíriques de l'externalització:

- A les entrevistes en profunditat es posa de manifest la tendència majoritària a externalitzar de manera automàtica i per inèrcia tots els nous serveis i activitats públiques, amb independència de la matèria i de les especificitats en la seva gestió. Són excepcionals els casos que es considera sincerament l'opció d'internalitzar (sigui per la via dels serveis centrals o per la via de l'administració funcional) els nous serveis.
- L'evidència empírica demostra que la gran majoria dels nous serveis i actuacions públiques s'externalitzen. En aquest sentit, es destaquen les externalitzacions en serveis socials i en medi ambient, que són els dos àmbits de la gestió pública que en els darrers anys més creixement han experimentat (Santolària, 2003).

Un altre element important és la consideració de l'externalització com a moda administrativa, que assoleix un valor mitjà de 2,34 sobre 5, un valor força alt. En les entrevistes realitzades es posa de manifest que els gestors públics estan molt condicionats per un entorn administratiu que externalitza de manera majoritària i que genera la inèrcia d'externalitzar com fan els altres, amb una mena d'isomorfisme mimètic entre administracions públiques. De tota manera, es pot detectar en els darrers cinc anys un important canvi de tendència en què va guanyant força una posició més crítica, reflexiva i contingent i, en definitiva, amb tendències més proactives en relació amb l'externalització. Els estudis que analitzaven les externalitzacions cinc anys enrere (Ramió i Garcia, 2006; Santolària, 2003) demostren un predomini absolut de les motivacions reactives i de la implantació de les externalitzacions justificada únicament per la moda i

per un isomorfisme mimètic, sense atendre els aspectes de context i de gestió específics de cada servei i de cada Administració.

2. L'ÀMBIT DE LES EXTERNALITZACIONS: AMPLITUD I PROFUNDITAT

- **La necessitat de definir unes fronteres, actualment inexistents, dels serveis i dels àmbits d'actuació públics**

Les dades de les taules 3 (intensitat en l'externalització de diferents serveis públics) i 6 (externalització de les funcions d'intel·ligència) demostren que no hi ha límits ni pel que fa a l'amplitud ni al nivell de profunditat de les externalitzacions. De tota manera, la taula 7 (límits a l'externalització) permet de matisar aquesta consideració, ja que la totalitat dels enquestats consideren imprescindible la definició de límits en l'ús de les externalitzacions, és a dir, que no tots els serveis i actuacions públics són susceptibles de ser externalitzats. Així doncs, si bé per una banda no hi ha límits materials a l'externalització, hi ha unanimitat entorn de la necessitat d'establir límits, de definir criteris d'identificació dels serveis en externalitzables i no externalitzables.

Tornant al desenvolupament teòric sobre les raons de l'externalització, la millora de l'eficiència i l'eficàcia aconseguida en contractar la producció del servei opera en virtut de la major especialització i de l'avantatge competitiu de l'organització externalitzadora. Així doncs, l'àmbit d'operacions externalitzables per una organització no està delimitat, no hi ha unes fronteres rígides que delimitin unes competències crítiques inalienables per a totes les organitzacions. Ben al contrari, la bibliografia sobre gestió tan sols ofereix una directriu genèrica, l'avantatge competitiu o el *core business*, adaptable a les necessitats específiques de cada organització, fet pel qual, en principi, qualsevol competència és susceptible de ser externalitzada. L'aplicació acrítica d'aquest criteri condueix a crear un model d'organització tipus xarxa de pescar (Schneider, 2004). De tota manera, no s'ha de confondre l'absència de fronteres preestablertes amb l'absència d'un criteri establert, cosa que ha tingut tendència a ocórrer. D'acord amb l'estudi del procés d'externalització en el món local (Santolaria, 2003) portat a terme durant tres anys mitjançant l'anàlisi en els cinc butlletins oficials catalans de tots els anuncis de contractació pública, es va contrastar que qualsevol tipus de competència municipal ha estat susceptible de ser externalitzada, sense tenir en compte les implicacions que poguessin tenir en termes de garantia de drets o de riscos de captura. Aquest fet permet

d'inferir l'absència d'una plantilla conceptual de competències principals (*core*) de les organitzacions públiques locals, no externalitzables.⁷

En aquest sentit, l'evidència empírica demostra que no hi ha barreres conceptuals a l'externalització de serveis públics. Aquesta posició totalment oberta i acrítica envers aquest fenomen ha tingut com a impacte a Catalunya que s'externalitzin des de funcions operatives sense gaire rellevància fins a àmbits sensibles i estratègics, com són els vinculats a la defensa, la seguretat, la gestió d'informació confidencial dels ciutadans, les activitats d'inspecció reguladora, la gestió de serveis interns de caràcter financer, tecnològic i de personal, etc. No existeixen en les administracions públiques catalanes uns paràmetres conceptuals i operatius que defineixin quin és el *core business* en el sector públic, que concretin quins àmbits en cap cas haurien de ser externalitzables —pel seu valor social o bé per la seva ubicació crítica i estratègica en termes de sobirania, poder o control—, quins àmbits poden ser externalitzables però amb mecanismes especials de control i avaluació —per exemple, determinats serveis socials que afecten els drets fonamentals dels ciutadans— i, finalment, quins àmbits poden externalitzar-se de manera ordinària (per exemple, la neteja, el manteniment d'equips, d'instal·lacions, etc.).⁸

Prenent per exemple el cas dels serveis comuns, és a dir, els serveis que les mateixes organitzacions públiques produeixen per a si mateixes, com ara la comptabilitat, la gestió de nòmines, els serveis informàtics, etc., són susceptibles de ser externalitzats en bona part, ja que l'organització no hi gaudeix d'avantatge competitiu, no constitueixen el seu *core business*. Però —cal tornar-hi a insistir— l'absència de límits precisos no comporta l'absència de criteri: les organitzacions públiques han d'emprar de manera selectiva les tècniques de gestió del sector privat i adaptar-les a la seva realitat específica (Metcalfe i Richards, 1989), per tal d'evitar que, en emprar-les, es menyscabin els seus objectius específics d'actuació. D'acord amb aquest fet, tot i que en principi sigui possible externalitzar tots els serveis comuns, no és plausible ni desitjable una externalització total, ja que això

7. La diagnòsi d'una externalització duta a terme sense parar esment a la consideració de les competències *core* no es predica en el cas de les auditories internes en UK (Selim, 2000).

8. En el treball de camp s'han detectat solament dos documents que tenen com a objectiu la definició de les possibilitats i els límits de l'externalització en l'àmbit públic: un document intern molt breu de la Xunta de Galícia i un document força extens i detallat, basat en una important experiència empírica de la Generalitat de Catalunya; es tracta d'un treball inèdit mancat de difusió interna.

comportarà problemes de control, en mancar la informació pròpia sobre el funcionament efectiu dels serveis, que redundaran en un empitjorament de la qualitat, i fins i tot en l'esfera dels drets dels ciutadans. Així doncs, tot i poder externalitzar un servei sencer, s'ha d'evitar l'externalització de la totalitat del servei; ben al contrari, cal fraccionar els serveis en processos, externalitzar-los en diferents actors i intentar de retenir les parts del procés indispensables per mantenir intactes les capacitats de gestió i control efectiu.

Tornant a incidir en aquest darrer punt mitjançant la parafrasi de la coneguda sentència d'Osborne *timonejar i no remar*, val a dir que si no es rema, potser es perdrà la capacitat de timonejar, ja que no se sabrà cap a on vogueu els remers. Un exemple il·lustratiu de la desorientació del timoner que no voga l'ofereix l'estudi portat a terme al portal electrònic interadministratiu Cat365 de la Generalitat de Catalunya (Aibar, 2004), en el qual s'indica que l'externalització del disseny del portal va estar condicionada per la privatització prèvia del Centre d'Informàtica de la Generalitat. Conseqüentment, l'externalització del servei d'informàtica va comportar l'externalització de les opcions de política posteriors, amb un pervers efecte en cadena.

Tot això ens condueix a una situació en què el concepte de *core business* necessita una redefinició pròpia per a les organitzacions públiques que transcendeixi la noció d'avantatge competitiu pròpia de la gestió privada. Les administracions públiques han de garantir uns serveis eficients i de qualitat, alhora que han de vetllar per l'assoliment d'uns objectius socials, i per això és necessari que mantinguin el control dels serveis externalitzats. Així doncs, la definició de les fronteres d'allò que és externalitzable no només ha d'atendre l'avantatge competitiu que comporta la gestió externa, sinó també els problemes de control públic que pugui suscitar o, en altres termes, la compensació entre els guanys de l'externalització i els riscos de la gestió diferida. En aquest sentit, externalitzar serveis sensibles i de caràcter estratègic és un error, tal com menciona Salazar (2003: 587): «És un error externalitzar serveis estratègics que estan estretament vinculats a la presa de decisions, ja que ens trobarem amb la paradoxa que la intel·ligència està fora de l'Administració pública i que aquesta, en canvi, només posseeix estructura operativa».

En definitiva, l'externalització de determinats serveis públics pot ser una bona opció per millorar-ne la qualitat i l'eficiència, però sempre que es garanteixin els drets dels ciutadans i que l'Administració mantingui un domini de la gestió i un control reals. En algunes ocasions, l'opció més correcta seria intentar millorar les organitzacions públiques sense haver d'utilitzar l'opció de l'externalització.

3. LA GESTIÓ, EL CONTROL I L'AVALUACIÓ DE LES EXTERNALITZACIONS

- **Una planificació i un disseny dels plecs de condicions encara força precaris**

L'exercici de les prerrogatives de planificació i disseny és un element clau perquè la gestió de serveis públics per part d'organitzacions privades amb ànim de lucre o sense suposi més eficàcia i eficiència. Al cap i a la fi, el mercat no deixa de ser una construcció eminentment política i, en externalitzar, el sector públic gaudeix d'unes oportunitats i d'unes prerrogatives sense cap mena de comparació per poder donar forma a l'oferta dels proveïdors. A pesar d'això, l'evidència empírica indica que aquest és un tema bastant desatès en el moment d'emprendre els processos d'externalització, ja que requereix un nivell d'especialització i d'inversió que fa encarrir i endarrerir el procés de contractació, concessió o conveni. Es produeix, doncs, un *trade off* entre els costos transaccionals associats a la selecció del proveïdor i la reducció de costos de producció enunciada per la bibliografia acadèmica en què es prioritza la maximització de l'estalvi a curt termini i s'infrautilitzen les capacitats públiques de definir l'oferta del servei.

El primer element a tenir en compte en optar per la gestió indirecta d'un servei públic és l'anàlisi del mercat de proveïdors i la manipulació de l'oferta (Mas, 2004). L'Administració, en contractar un servei, gaudeix de cert grau de discrecionalitat per seleccionar el perfil d'organització que més s'avingui als seus interessos.⁹ Malgrat tot, en mancar en les administracions públiques catalanes —de manera generalitzada— unitats especialitzades en l'anàlisi dels mercats de proveïdors i dels serveis, no s'analitzen detalladament les característiques i les oportunitats de l'oferta, ni s'inverteix en el disseny i la planificació de les característiques tècniques dels concursos, de manera que un dels criteris preponderants esdevé l'element econòmic —cost de producció i capacitat financera—, mentre que les consideracions quant a la capacitat de control i d'avaluació dels resultats juguen un paper residual en l'elecció, amb els riscos de gestió que això implica. Val a dir, però, que aquesta situació mostra símptomes de millora en alguns casos mercès a l'aprenentatge de les experiències recents d'externalització.

9. Segons que siguin organitzacions amb ànim de lucre o sense; estatals, estrangeres o multinacionals; un conjunt d'organitzacions consorciades, una de sola o diverses..., tindran diferents implicacions en termes de riscos contractuals, capacitat financera, incentius a l'excel·lència, capacitat de control, etc.

Un segon element crític del disseny i la planificació que ha rebut escassa atenció, tot i repercutir en el rendiment de l'externalització, és el redactat dels plecs de condicions del contracte, en què es recullen les especificacions sobre els estàndards del servei, així com els mecanismes de control dels resultats. Nogensmenys, tot i que els plecs de condicions siguin exhaustius i detallats, tendeixen a convertir-se en elements formals i no operatius, requisits legals reproduïts mitjançant mimesis, amb escassa aplicabilitat i gairebé nul·la dedicació a l'establiment d'indicadors efectius de qualitat i rendiment, tant en el procés com en el producte final, el servei. De nou succeeix com en la manipulació de l'oferta: són activitats costoses i especialitzades, que necessiten una inversió que pot malaguanyar la reducció de costos i un nivell de dedicació i de capacitat que no tots els treballadors públics poden assumir. Tot això va en perjudici del nivell de rendiment aconseguït per mitjà de la gestió indirecta, ja que en no fixar uns estàndards de producte o de servei precisos i ajustats a la realitat específica de cada procés, ni uns mecanismes de control i avaluació dels resultats clars i efectius, no es pot detectar quin és el rendiment del servei o el nivell de costos, ni introduir-hi millores.

Finalment, si bé es contemplen clàusules de penalització i sanció, la manca d'indicadors vàlids produïts internament, així com les dinàmiques de relació i de confiança entre les administracions i els proveïdors, fan que en la pràctica sigui força restringida l'aplicació de penalitzacions i gairebé inexistent l'ús de les capacitats sancionadores de l'Administració. Per tots els motius consignats, els incentius per aconseguir l'eficàcia i l'eficiència manquen d'aplicabilitat o de voluntat d'aplicació i tendeixen a romandre com quelcom formal.

- **Un control i una avaluació presents en el nivell formal però molt deficitaris en la pràctica**

Tot i presentar-los per separat, planificació, disseny, control i avaluació formen part d'un tot inseparable que s'identifica amb la dimensió de gestió de l'externalització, l'element indispensable per aconseguir l'eficiència i l'eficàcia en l'externalització d'un servei de manera sostinguda en el temps. Si bé la planificació i el disseny són anteriors a la formalització del contracte, el control i, especialment, l'avaluació operen sense solució de continuïtat en el decurs de tot el procés a fi d'evitar i de reconduir situacions disfuncionals i negatives per als interessos de les administracions públiques. L'avaluació pot portar-se a terme en l'etapa de preparació de

l'externalització, amb caràcter formatiu, *ex ante*, per analitzar la conveniència o no de portar-la a terme, així com la conveniència que gestioni el servei un tipus o un altre d'organització; es remet, doncs, a l'anàlisi del mercat de proveïdors. De la mateixa manera, l'avaluació es dirigeix al seguiment continuat del contracte i, finalment, també pot revestir un caràcter recapitulatiu si té lloc en finalitzar el contracte (Santolària, 2004). D'altra banda, el control es concep com un tot integral a l'execució de l'externalització, ja que tant incideix en el moment de formalització del contracte en la fixació en el plec de condicions de les variables i els indicadors de control, com durant la prestació del servei, amb variables de control dirigides al procés i al resultat informades pels conceptes de qualitat intrínseca i extrínseca (Mas, 2004).

Arribats en aquest punt, podrien arribar a confondre's les prerrogatives de control i avaluació a causa del seu funcionament conjunt adreçat a vetllar per una correcta execució dels arranjaments externalitzadors. Malgrat això, conceptualment, es tracta de dos objectes diferents. La diferència consisteix en el fet que, mentre l'avaluació s'orienta a la investigació i obtenció d'informació amb vista a la millora de la satisfacció del ciutadà —i també de l'organització pública—, el control es dirigeix a l'establiment de mecanismes i directrius per a la satisfacció dels objectius i les necessitats de la mateixa Administració pública.

Tant el control com l'avaluació s'inclouen en el que la bibliografia econòmica designa com a *costos de transacció*, és a dir, els costos de gestió del contracte. D'acord amb allò que s'ha dit anteriorment, el control i l'avaluació es troben presents en la decisió d'externalitzar, en el disseny de l'externalització, però també durant la gestió i en la finalització del contracte. De la mateixa manera que quan s'abordava el moment inicial de l'externalització —decisió, planificació i disseny— es deia que les organitzacions públiques tendeixen a la mesquinesa pel que fa a la inversió en la gestió del contracte, el mateix es predica de la inversió en avaluació i control. A més a més, l'ús incomplet de les prerrogatives de planificació i disseny que fan les administracions públiques en les etapes inicials del contracte coarta la seva capacitat d'avaluació i control una vegada l'externalització comença a funcionar.

L'àmplia evidència empírica obtinguda mitjançant les entrevistes i les enquestes amb gestors públics autonòmics i locals coincideix unànimement en l'absència en les nostres administracions públiques d'una cultura en la funció d'avaluació, en qualsevol de les seves dimensions, de les externalitzacions. Pel que fa al control, el diagnòstic també és àmpliament compartit, però, en canvi, convé introduir-hi algunes matisacions. D'una

banda, hi ha un acord general a l'hora d'indicar l'existència en les administracions catalanes d'un dèficit considerable de mecanismes de control de les organitzacions privades prestadores de serveis públics. Així doncs, els gestors públics són conscients de la insuficiència en el disseny i l'ús dels mecanismes de control, i emprenen iniciatives de millora per tal de disposar de noves vies de coneixement dels serveis externalitzats. En tot cas, cal destacar que, si bé les administracions públiques catalanes estableixen uns bons mecanismes formals de control legal i econòmic —per exemple, en els plecs de condicions s'han produït avenços remarcables—, és a l'hora d'implementar els mecanismes d'avaluació i control que no hi reïxen, ja que els manquen els recursos humans i materials i una cultura de gestor de serveis públics. El resultat d'aquesta combinació entre la intenció formal de controlar i la incapacitat material per fer-ho genera un ampli espectre de possibilitats que oscil·la des de l'absència absoluta de mecanismes reals de control fins a mecanismes més o menys artesanals de control, que es deriven més de la consciència i professionalitat d'alguns treballadors públics que del sistema d'incentius de naturalesa institucional.

Malgrat tot, l'avaluació i el control són elements crítics perquè el rendiment que aporta la gestió indirecta d'un servei públic no només es maximitzi, sinó també perquè sigui sostingut en el temps. Tot i el cost que comporten en termes d'inversió i especialització, aquestes activitats repercuteixen en l'eficiència i l'eficàcia finals. A més a més, en la mesura que en el sector públic el fracàs dels processos d'externalització no només suposa la pèrdua d'eficiència, és a dir, una mala gestió dels cabals públics —els interessos dels ciutadans—, sinó que també poden afectar l'esfera dels drets dels ciutadans (Hodge, 2004), és necessari que les prerrogatives de control i avaluació —i, òbviament, també les de planificació i disseny— siguin exercides de manera rigorosa i efectiva per les administracions públiques.

Finalment, la manera com s'elaboren els contractes d'externalització i es comptabilitzen els costos afegeix un interrogant encara més gran a l'obtenció de més eficàcia i eficiència mitjançant l'ús de la contractació externa de serveis. En primer lloc, els costos de transacció, és a dir, els costos de portar a terme el contracte, de planificació, avaluació i control, no s'imputen en els costos d'externalitzar, tot i que es troben indissolublement units a la decisió d'externalitzar, un fet que qüestiona la suposada reducció de costos que propugna la teoria. En segon lloc, les limitacions de la figura contractual en allò que es refereix a la verificació de la qualitat i de la tendència de creixement dels costos de producció plantegen un escenari en

què la tendència sembla que és una eficàcia a la baixa¹⁰ i uns costos a l'alça, llevat que s'inverteixi en el control i l'avaluació de l'externalització (fet que reduirà al seu torn l'estalvi de costos).

- **Manca un disseny organitzatiu a les administracions que faciliti la direcció i la gestió de les externalitzacions**

La manera com s'ha portat a terme les externalitzacions en bona part de les administracions catalanes, amb una preocupació no gaire ponderada per la millora de l'eficàcia i l'eficiència i sense inversió en les prerrogatives de planificació, disseny, avaluació i control té la seva manifestació en el camp del disseny institucional. Les organitzacions públiques, en no assumir els costos de transacció inherents a la contractació i la producció d'un servei que, o bé prèviament produïen, o bé podrien produir, no modifiquen substancialment el rol dels treballadors públics, els quals desisteixen de les seves noves competències, un fet que al nivell institucional es manifesta en la inexistència d'agències (o d'altres organismes o àmbits de gestió) especialitzades a planificar, dissenyar, controlar i avaluar les externalitzacions que es porten a terme, així com en problemes d'eficàcia institucional i control públic.

El model del principal-agent, desenvolupat en el camp de l'anàlisi econòmica de les relacions contractuals (Salanié, 1997), proporciona un marc conceptual de referència que permet analitzar el procés d'externalització de manera succinta i veure'n les implicacions en termes institucionals. En prendre la decisió d'optar per la gestió indirecta es produeix una interacció estratègica entre l'Administració pública en qüestió, és a dir, el principal, i l'organització externalitzadora, el seu agent: el principal delega en un agent, que actua en nom del principal, la producció d'un servei. En condicions ideals de mercat, aquesta decisió hauria de suposar un increment d'eficàcia i eficiència —una situació òptima paretiana—, atesa la major especialització de què gaudeix l'agent. Malgrat tot, l'existència d'asimetries d'informació entre el principal i l'agent —el principal té informació imperfecta sobre els costos i la qualitat— fa que el principal hagi d'incórrer en uns costos —els costos de transacció— a fi de vetllar per la millora del rendiment.

10. És oportú de recordar aquí l'anàlisi que fa Grimshaw (2002) de les externalitzacions realitzades al Regne Unit durant els anys noranta, en què es detectà una tendència a la baixa de la qualitat dels serveis.

En canvi, en els casos tractats es detecta una certa definició de l'agent, atès que es formalitza el contracte, però no es defineix el principal, fet pel qual s'obvia la necessitat d'invertir en costos de transacció com a requisit de la maximització del rendiment de la relació amb el sector privat. L'organització pública que emprèn l'externalització no es considera a si mateixa un principal, ja que, de fet, tampoc emprèn l'externalització per aconseguir una millora en l'eficiència, sinó per escapar de les rigideses de la gestió pública. Així doncs, es descapitalitza de la seva funció directiva, pròpia de la gestió directa de serveis, sense capitalitzar-se en les funcions de planificació, disseny, avaluació i control de l'externalització.

Aquesta realitat de funcionament de l'externalització de serveis públics, en què el principal desisteix de les seves funcions, abandona les seves conviccions públiques i accepta acriticament els suposats avantatges propugnats pels enfocaments neoempresarials propicia l'aparició de situacions de domini del principal per part de l'agent que van més enllà de la pèrdua de l'eficiència i l'eficàcia i arriben a la pèrdua del control públic sobre la mateixa externalització. Concretament, es tracta de la cessió de l'agenda a actors privats i l'aparició de captures (Ramió, 2005).

En primer lloc, l'absència de definició del principal desemboca en la insularitat de les administracions públiques. L'opció d'externalitzar comporta el canvi a un tipus de gestió en xarxa, que es pressuposa que és fàcilment assumible per al principal, atès que les administracions públiques tenen unes grans dimensions i capacitat de direcció, mentre que les organitzacions en què s'externalitza són de petites dimensions i estan fragmentades. Aquesta situació d'asimetria a favor de les administracions públiques és en realitat un miratge. Les administracions públiques a Catalunya, així com a la resta de l'Estat, operen en un escenari multinivell amb gran fragmentació competencial, i fins i tot de competència —en termes de mercat— entre administracions, i en conseqüència no col·laboren entre si en les seves relacions amb el sector privat. Les administracions públiques no fan circular la informació i les experiències reeixides o fracassades entre si, i la informació dins una mateixa organització és, semblantment, deficitària. Així doncs, no es produeix una lògica d'aprenentatge institucional dels problemes de la gestió en xarxa i, més en concret, de la direcció de les externalitzacions. Això significa que les petites administracions públiques, fonamentalment les administracions municipals, que al seu torn són administracions prestadores de serveis al ciutadà, manquen de prou recursos per dominar aquestes xarxes d'agents privats prestadors dels seus serveis públics. Però a més a més, les administracions de dimensions apreciables estableixen les seves polítiques d'externalització de forma frag-

mentada i sectorial, a un nivell molt concret (d'unitats menors del tipus direcció general o fins i tot de servei), i tampoc es generen dinàmiques comunes o integrades d'aprenentatge institucional. En conseqüència, en tot allò que es refereix a la gestió de xarxes les administracions es disgreguen en micro-illes administratives¹¹ amb escassa capacitat de manipulació de la seva xarxa d'agents privats. En paral·lel, la pretesa fragmentació del sector privat tampoc és real, ja que les organitzacions prestadores tenen la tendència a la concentració econòmica per causa de les economies d'escala, fins a arribar a situacions de pseudooligopoli. D'acord amb aquest fet, es generen grans empreses que presten serveis a diferents nivells administratius i obtenen una visió transversal del sistema públic, una visió global i integrada de què manquen els diferents nivells administratius públics. Aquest tipus d'empreses pot arribar a tenir tant de poder que l'agenda pública de les diferents administracions públiques pot estar en les seves mans, ja que posseeixen molta més informació que cada Administració o àmbit administratiu concret de gestió, per separat.

En cada externalització particular es reproduceix, a menor escala, aquesta tendència al control de l'agenda per part del sector privat. En externalitzar un servei l'Administració perd l'expertesa acumulada en la seva gestió i perd referents sobre la qualitat i el cost de producció del servei. Com que no inverteix en avaluació i en control ni tampoc disposa d'observatoris especialitzats, les administracions manquen d'instruments per vetllar per la qualitat i pel preu dels serveis contractats, i tampoc no disposen de sistemes per mesurar l'evolució dels costos ni per avaluar la capacitat de proveïdors alternatius. En conseqüència, els contractes tendeixen a prorrogar-se o reeditar-se en termes similars, i augmenta la dependència del proveïdor, fet que pot desembocar en pujades de preus no justificades.

En segon lloc, el concepte de captura ha estat tractat preferentment per la bibliografia sobre regulació: es produeix una captura quan el regulador públic acaba regulant per protegir l'interès del regulat. Aquest fenomen és de difícil previsió i llinda en alguns casos amb l'aparició de la corrupció. Restringit fins ara a les polítiques regulatives, també està envaint les polítiques distributives, que són molt més nombroses i intensives en personal, mitjançant l'ús de l'externalització, ja que es generen dinàmiques d'estre-

11. En canvi, a Suècia les administracions han seguit la tendència contrària. El cas del municipi de Häneenlinna (Naschold, 1996: 176) n'és paradigmàtic: el model de contractació integra el nivell local i el central, inclou la participació ciutadana en la decisió i ha creat unitats de control del resultat dels serveis.

ta relació entre valors públics i privats. No obstant això, hi ha elements, com la planificació, el control i l'avaluació, que contribueixen a reduir l'àmbit de discrecionalitat en la presa de decisions dels gestors públics en xarxa. En un altre ordre de coses, el foment d'un *ethos* públic fort pot contribuir a evitar l'aparició d'aquestes situacions.

4. CONCLUSIONS FINALS I PROPOSTES PER REPENSAR UNA EXTERNALITZACIÓ EFICAÇ, EFICIENT I QUE APORTI VALOR SOCIAL

• Un model d'externalització reactiva derivada dels problemes de gestió de personal de les administracions públiques

Els elements de reducció de la despesa en personal i de millora en la taxa de renovació tecnològica que comporta l'externalització sí que es tenen en compte a l'hora de decidir contractar un servei, i l'evidència empírica disponible sembla assenyalar que es donen certes millores de costos en aquestes dues qüestions. Reincidint de nou en la noció esmentada més amunt, la necessitat guanya en molts casos la partida a l'oportunitat a l'hora d'optar per l'externalització. La susdita necessitat es concreta en la fugida d'una gestió pressupostària i de personal barroca i poc dinàmica. En triar l'externalització, es busca donar resposta a la incapacitat de contractar nous treballadors públics i, en segon lloc, prestar nous serveis i estar actualitzat en les últimes tecnologies. Per un costat, les rigideses associades a la gestió de treballadors públics desincentiven les noves contractacions, raó per la qual les noves competències tendeixen a ser proveïdes mitjançant la contractació externa. Per un altre costat, les elevades condicions salarials imposades per la negociació col·lectiva (Salazar, 2003) s'evidencien mitjançant el treball de la subcontractació.¹² Pel que fa a la reno-

12. La negociació laboral de l'Administració amb els agents socials, molt agressius en el camp dels treballadors públics pel que fa a les condicions econòmiques i de treball, ha arribat a un punt de bloqueig del sistema. Això s'explica perquè determinats acords ja no són assumibles per les administracions públiques, que han d'optar per les externalitzacions per tal d'escapar d'aquest cercle de negociació laboral. Aquesta situació no solament s'ha produït dins les administracions públiques, sinó també a les grans empreses privades. L'actual abús que fan aquestes empreses de la subcontractació ha estat l'estratègia per tal d'escapar dels excessos de la negociació col·lectiva. En aquest sentit, és evident el paral·lelisme existent entre l'externalització impulsada per les administracions públiques i la subcontractació de les grans empreses privades.

vació tecnològica, els baixos costos d'inversió són assumits pel sector privat, fet que permet certa reducció dels costos.

El procés de modernització de la gestió pública emprès a través de l'externalització pública constitueix una realitat comuna a tots els països de l'OCDE, amb un canvi de paradigma en la funció i estructura de les administracions públiques xifrat en el pas d'un Estat gestor directe de serveis a un Estat relacional (Osborne, 1994) o Estat garantidor (Naschold, 1996). Tot i això, les estratègies seguides per cada país entronquen amb la seva tradició administrativa. Malgrat tot, aquest instrument de gestió provinent de la gestió privada ha d'adaptar-se a la realitat específica de la gestió pública per evitar rebaixar els ciutadans a la categoria de clients (Freedland, 2001; Mintzberg, 2005), així com per evitar que un suposat assoliment de l'eficàcia i l'eficiència vagi en perjudici dels drets dels ciutadans, que són prioritaris. Així doncs, l'externalització ha de repensar-se des de conviccions neopúbliques, adaptant l'externalització a la realitat específica d'allò que és públic.

En aquest sentit, la manera com s'ha portat a terme l'externalització en els casos analitzats, que són un reflex de la tendència general seguida en la majoria d'administracions públiques de Catalunya, dista molt de poder millorar l'eficàcia i l'eficiència en la prestació de serveis públics que propugna la teoria econòmica i la gestió. Les externalitzacions s'han orientat a la superació dels dèficits pressupostaris, tecnològics i de gestió dels treballadors públics, uns arguments de tipus reactiu que de cap manera tenen en compte el propugnat increment de l'eficiència en paral·lel amb l'eficàcia. A més a més, la renúncia de les administracions públiques a invertir en les funcions de disseny, planificació, avaluació i control implica un risc en termes de qualitat a la baixa i preus a l'alça, així com d'eficàcia institucional, amb problemes de domini privat de l'agenda pública i captures. Arribats en aquest punt, poden individualitzar-se dos models d'externalització:

- a) Un model reactiu, disfuncional, que s'identifica amb la situació present —és el detectat i diagnosticat en aquest estudi, en què no s'externalitza per millorar la gestió, sinó per cobrir els dèficits, i en què l'Administració fa un ús passiu de les seves prerrogatives de gestió.
- b) Un model proactiu de caràcter normatiu que busqui la superació de les deficiències del model anterior, que es correspon amb un enfocament neopúblic, regit pels conceptes d'eficiència i eficàcia. Model proactiu que comporta una Administració activa, que fa ús de les seves prerrogatives en la gestió dels contractes.

De manera esquemàtica, les principals diferències entre aquests dos models són les que figuren a la taula 1.

Taula 1. Diferències entre un model d'externalització reactiu i un model d'externalització proactiu

Motivacions de l'externalització	Model d'externalització reactiu (model detectat empíricament)	Model d'externalització proactiu (model normatiu proposat)
Anàlisi prèvia del sector privat	No	Sí
Permeabilitat a les imposicions del sector privat	Sí	No
Resposta positiva del sector privat	Sí	Variable
Centralització dels concursos d'externalització	No	Variable
Tendència a la pròrroga automàtica	Sí	Variable
Alta exigència d'eficiència i eficàcia en el control	No	Sí
Inspecció real	No (formal)	Sí
Externalització d'elements estratègics, sensibles o crítics (informació confidencial dels ciutadans, seguretat, etc.)	Sí	No
Avaluació	No	Sí
Tendència a la regulació	Sí	No
Formes emergents d'externalització	No	Sí

Font: elaboració pròpia.

- **La dimensió normativa: propostes de millora amb vista a una externalització amb un rendiment institucional satisfactori**

La bibliografia econòmica i de gestió privada que tracta del tema de l'externalització ha tendit a presentar la gestió indirecta com un òptim paretià de la gestió integrada, és a dir, més eficient alhora que més eficaç,

en unes determinades condicions del mercat. Tot i l'absència d'estudis generals, els estudis presentats aquí mostren uns resultats divergents, i han de tenir-se en compte els problemes de medició de l'eficàcia i l'eficiència. En concret, els següents elements tenen un gran pes explicatiu de diagnòstic, i també en l'assoliment d'uns serveis externalitzats més eficients i eficaços:

En primer lloc, la disponibilitat d'informació pertinent i suficient és un requisit previ per aconseguir la millora en el rendiment dels serveis, ja que és *conditio sine qua non* d'un procés de presa de decisions proactiu. És per això que s'ha de definir correctament l'objecte del contracte, és a dir, les activitats principals de les administracions públiques i els instruments de medició i avaluació en els quals s'ha de basar la decisió. Si es té present l'especialització i els costos que requereix l'obtenció d'aquesta informació, una estratègia per reduir els costos de presa de decisions és la creació d'unitats especialitzades en matèria d'externalització que aglutinin coneixement i integrin els costos d'informació de diferents unitats administratives, i fins i tot de diferents administracions.

En segon lloc, la tendència que els mecanismes de control i d'avaluació dels serveis externalitzats siguin absents, inaplicats o inexistents, característica del model reactiu, té com a resultat la pujada de preus i la baixada en els nivells de qualitat, ja que no es disposa d'instruments vàlids per fiscalitzar l'actuació i els costos dels proveïdors. La millora en eficiència i en eficàcia que aporta el model reactiu és, per tant, dubtosa, en no haver-hi instruments de medició, i s'esvaeix en el decurs del temps. Malgrat tot, en cas d'imputar-se els costos de planificació, control i avaluació al contracte, l'estalvi en costos encara resulta més dubtós, ja que en externalitzar es produeix un *trade-off* entre l'estalvi de produir mitjançant un agent especialitzat i el cost de transacció provinent de gestionar el contracte. En aquest sentit, una possible via per reconduir la situació actual i guanyar en eficàcia i eficiència a través de la gestió indirecta és fer que els mecanismes de control tradicionals de les administracions públiques transcendixin el model administratiu tradicional, legalista i reactiu, i es transformin en un control de gestió real, respectuós amb la llei, però proactiu, fiscalitzador i dinàmic. Una altra via per millorar els resultats dels serveis externalitzats seria implementar l'avaluació al llarg de tot el procés. Per fer-ho, cal que s'optimitzin els canals de comunicació disponibles, per exemple, mitjançant la participació dels ciutadans en la determinació de les necessitats o en la informació dels nivells de qualitat del servei prestat, una aportació molt valuosa en tant que és una font d'informació no esbiaixada i força voluntarista. Una altra línia de millora del control de l'externalitza-

ció en el nivell intern passa per l'ús de les noves tecnologies, ja que permeten la fiscalització de l'activitat en temps real.

En tercer lloc, el model reactiu d'externalització, pel qual les administracions públiques catalanes opten en una gradació variable, no només té conseqüències en termes de l'eficiència i l'eficàcia de la gestió, sinó que també repercuteix en l'eficàcia institucional de les administracions públiques. La renúncia a fer ús de les prerrogatives de planificació, disseny, avaluació i control dels serveis externalitzats que s'escenifica en el model reactiu implica una cessió irrevocable de poder al proveïdor privat. Aquesta cessió de poder té la seva manifestació extrema en el domini de l'agenda d'externalitzacions per part de les organitzacions externalitzadores, en gaudir d'una visió general i de més informació del servei i dels preus. Una altra manifestació extrema fruit del desistiment de l'Administració en la gestió de l'externalització es concreta en els fenòmens de captura de la xarxa de serveis per part de les organitzacions proveïdores.

D'acord amb el que s'ha vist, l'externalització difícilment pot considerar-se un instrument de gestió òptim paretjà de la gestió pública directa. Per un costat, en cas d'optar per una externalització sense planificació, control i avaluació consistents, s'opera un *trade-off* entre qualitat i costos: l'estalvi que comporta la gestió indirecta es fa a costa d'una minva en la qualitat del servei, alhora que aquesta opció, a la llarga, comportarà una alça de preus, en mancar l'Administració d'indicadors per controlar l'augment de costos o, directament, ser un client captiu de l'organització externalitzadora. Per un altre costat, en cas d'optar per una externalització planificada, avaluada i controlada, els estalvis potencials de la gestió indirecta es reduiran en gran mesura, o bé seran inexistents. Tot i això, la minva en eficiència econòmica que comporta la inclusió dels costos de planificació, avaluació i control redundarà en un nivell de qualitat estàndard i no declinant en el temps, així com en una prevenció contra els problemes d'eficàcia institucional.

En tot cas, s'ha de deixar clar que no hi ha res d'inherentment perjudicial en l'externalització, atès que la idea d'especialització és atractiva i convenient per donar solució a les demandes d'unes societats cada vegada més complexes i tecnològicament avançades; ben al contrari, és un instrument de gestió legítim, aplicable i positiu en determinats casos i amb una gestió convenient. De fet, un model general de gestió de serveis públics mixt entre gestió privada i gestió pública és absolutament necessari i imprescindible per aconseguir uns serveis públics de qualitat i sostenibles econòmicament gràcies a uns mecanismes competitius i optimitzadors. Però s'ha de tenir sempre present que l'externalització requereix un nivell de

compromís i de responsabilitat que no sempre s'aconsegueix: que els gestors públics s'encarreguin de regular i les organitzacions privades de prestar els serveis en què gaudeixen de més especialització és quelcom eficient i eficaç. Però si en externalitzar es fa desistiment de les competències de gestió pròpies i inalienables de l'Administració —planificació, avaluació i control—, és a dir, es descapitalitza la dimensió de gestió del contracte, els gestors poden acabar decidint pels administradors, fet que anirà en perjudici del comú dels ciutadans.

Les vies de millora dels dèficits en els processos de gestió indirecta deriven de l'anàlisi del model d'interacció estratègica que es dona en contractar l'Administració pública la producció d'un servei en una organització privada. D'acord amb la teoria econòmica dels contractes, la relació principal-agent que regeix els contractes d'externalització es concreta en un problema que la bibliografia denomina *moral hazard* (Salanié, 1997: 108): agent i principal no comparteixen la mateixa estructura de pagaments, i la asimetria d'informació afavoreix l'agent, ja que al principal li manca informació sobre el rendiment de l'agent, fet pel qual el principal tendeix a obtenir un resultat subòptim. Davant d'aquesta interacció estratègica, hi ha dues vies per reduir les possibilitats d'un comportament oportunista per part de l'agent: mitjançant la reducció de les asimetries d'informació o bé mitjançant l'alineació d'interessos i pagaments de principal i agents, amb el fi de generar una situació de suma positiva.

L'estratègia principal per a la millora en el rendiment de l'externalització és la reducció de la asimetria d'informació; d'aquí ve l'èmfasi en les dimensions de planificació, avaluació i control. A un nivell operatiu, les maneres d'optimitzar la inversió en aquestes dimensions —que també redonden en l'eficàcia institucional i contribueixen a configurar un model proactiu d'externalització— són les següents:

- 1) S'han de crear agències especialitzades (o altres organismes o àmbits administratius específics) en la gestió d'externalitzacions, de manera que s'acumuli el coneixement en bases de dades, en protocols per a la redacció de plecs de condicions, i se centralitzen algunes activitats de control i d'avaluació. Amb això es compleix un doble objectiu en termes d'eficiència i d'eficàcia institucional. Per un costat es redueixen els costos de transacció de cada procés d'externalització, en integrar-se en una unitat especialitzada. Per un altre costat, la creació d'agències d'externalització permet una major fluïdesa de la informació i sistemes d'aprenentatge institucional entre administracions i permet també unir els processos

d'externalització de diferents unitats, i fins i tot de diferents administracions, de manera que es trenqui la insularitat de les administracions públiques.

- 2) Ha d'optimitzar-se l'ús de les fonts d'informació ja existents i produir informació internament sempre que sigui possible. En aquest sentit, la utilització de les tecnologies de la informació i de la comunicació és un instrument de control i d'avaluació d'un potencial inestimable, ja que ofereix la capacitat de portar a terme un control en temps real de la gestió interna de l'organització externalitzadora. A més a més, les tecnologies de la informació i de la comunicació haurien d'aconseguir sistematitzar la informació necessària per planificar i coordinar aquestes xarxes organitzatives. Les tecnologies de la informació i la comunicació vinculades a la gestió en xarxa podrien implementar-se amb diversos mecanismes imaginatius. Per exemple: podrien permetre que l'Administració pública matriu estigués connectada amb les intranets de totes les organitzacions públiques i privades que configuren la seva xarxa de prestacions i que això permetés d'obtenir informació en línia dels processos, l'organització interna i els resultats de la producció dels serveis públics externalitzats.
- 3) S'ha de pensar en treballadors públics amb un nou perfil professional de gestors de xarxes d'organitzacions privades (planificació, coordinació, control i avaluació de la xarxa i els seus actors) que tinguin també coneixements com a usuaris avançats en temes tecnològics. Els gestors de xarxes són treballadors en línia amb diferents especialitats en la gestió pública (per exemple, serveis socials, sanitaris, etc.), però que ja no necessiten les habilitats clàssiques vinculades a la gestió directa (direcció de personal, organització, gestió de recursos, etc.), sinó habilitats en direcció i gestió de xarxes d'organitzacions, que són les que presten directament els serveis públics. Aquest nou perfil professional és bàsic per a la sostenibilitat institucional de les administracions públiques i hauria de formar part del sistema de funció pública, de manera que confereixi a aquests nous professionals seguretat laboral i incentius econòmics suficients per estimular la seva continuïtat i una elevada professionalització.
- 4) S'ha d'optar per l'externalització d'un servei de manera proactiva, buscant com a objectiu la millora de la qualitat, l'eficiència, l'especialització i l'avantguarda tecnològica. S'ha d'abandonar les externalitzacions reactives, que només es justifiquen per problemes

interns —bàsicament en matèria de recursos humans— de la mateixa Administració pública i introduir-hi una perspectiva de millora del servei. S'ha de definir un mapa conceptual, un símil de *core business* de cada institució pública, que defineixi amb claredat les competències i els serveis públics que no han de ser en cap cas objecte d'externalització. Des del nostre punt de vista aquesta llista no hauria de ser molt àmplia, però afectaria competències i funcions vinculades amb la seguretat, amb la gestió d'informació confidencial dels ciutadans, amb la inspecció de determinats àmbits de regulació, amb la gestió estratègica dels serveis comuns en matèria de personal, economia, informàtica i tecnologies de la informació i la comunicació, amb la intel·ligència que contribueix a la presa de decisions, etc. En definitiva, s'hauria de fer un marc conceptual que exclouï de l'externalització les funcions i competències que es considerin estratègiques, crítiques i sensibles per a les administracions públiques.

- 5) No han d'externalitzar-se els nostres centres de disseny de les tecnologies de la informació i de la comunicació (Ramió, 2004). Si bé no formen part del *core business* del sector públic, s'hi troben inextricablement units, ja que les administracions públiques són organitzacions intenses en informació. Si les administracions públiques externalitzen en organitzacions privades els seus centres gestors de les tecnologies de la informació i la comunicació —una tendència detectada en certs nivells—, el resultat és la pèrdua absoluta de control d'aquest nou àmbit i una pèrdua afegida en el control de la resta de les externalitzacions. Potser es poden externalitzar alguns apartats tecnològics molt concrets, però la part nuclear del disseny i la gestió de les tecnologies de la informació i la comunicació hauria de formar part de l'Administració pública, ja que aquestes representen el seu sistema nerviós intern i el seu ràdar extern. Les millores tecnològiques han de treballar per a les administracions públiques, han de representar les forces centrípetes que permeten reequilibrar tantes tensions centrífugues vinculades a la gestió de xarxes. Els nous valors tecnològics han de vincular-se als valors públics.
- 6) S'ha de planificar l'externalització mitjançant una detallada anàlisi de mercat que permeti determinar el subjecte actiu de l'externalització i mitjançant una meditada descripció de les condicions tècniques de prestació del servei: una organització amb ànim de lucre enfront d'una organització sense ànim de lucre; una empresa mul-

tinacional enfront d'una empresa nacional; una organització gran enfront d'una organització de dimensions reduïdes; una externalització a una única organització enfront d'una mateixa externalització derivada a diverses organitzacions, etc.

- 7) El control i l'avaluació ha de tenir un paper protagonista durant el procés. L'ús de proves pilot constitueix, en aquest sentit, un instrument altament recomanable en el procés de presa de decisions, a fi de reconduir els problemes detectats en posar-se en marxa el contracte. Per un altre costat, l'aproximació de les externalitzacions al ciutadà mitjançant els processos d'avaluació també constitueix un camp de millora, ja que els ciutadans són una font d'informació sense biaixos, així com de legitimitat dels resultats.
- 8) Cal reflexionar entorn de la creació d'observatoris d'externalitzacions que s'encarreguin d'analitzar els processos portats a terme a escala nacional i d'investigar les innovacions que es duen a terme en l'àmbit internacional com una altra via per reduir la asimetria d'informació i millorar la gestió de les externalitzacions.
- 9) Finalment, l'alineament d'interessos entre principal i agent constitueix també una via valuosa per evitar que l'externalització comporti un resultat subòptim per a les organitzacions públiques. Malgrat tot, aquesta estratègia per millorar, que es concreta en la creació de partenariats públicoprivats, col·laboratius, cooperatius i sinèrgics, queda limitada a determinats àmbits de gestió com, per exemple, les iniciatives de promoció econòmica o de promoció turística, en les quals els interessos públics i privats ja asseguruen un resultat cooperatiu. En canvi, la reordenació de les preferències de les organitzacions privades perquè coincideixin amb les del sector públic constitueix una tasca inabastable. A menor escala, malgrat tot, la creació de llaços de confiança entre els gestors en xarxa i les organitzacions prestadores de serveis pot conduir a unes relacions interorganitzatives més cooperatives i menys conflictives. Tot i això, en relacionar-se amb les organitzacions privades, els treballadors del sector públic han de mantenir la seva cultura organitzativa pròpia i distintiva i evitar processos d'aculturació empresarial que posin en qüestió els principis de legalitat, igualtat i mèrit que regeixen l'ideal burocràtic.

Per concloure, el símil d'un pigall ens permet de condensar bona part de l'anàlisi duta a terme: en optar per externalitzar, l'Administració prova de suplir la seva coixesa i ser més eficient i eficaç, però per aconseguir-ho

«perd els seus ulls», es torna cega a la manera com es gestionen els serveis. Per compensar aquest dèficit visual ha de desenvolupar el tacte —crear sistemes d'informació propis, llaços de confiança, partenariats— i l'orientació —planificació i aprenentatge—, i ha de procurar-se un «pigall» —avaluació i control— que li indiqui per on camina i la faci caminar més ràpid. En canvi, tendeix a la catàstrofe aquell qui ha perdut la visió i prova de caminar fent tentines i amb les mans lligades, ja que són molt altes les probabilitats que camini a batzegades, entrebancant-se, i fins i tot que caigui a terra.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPÍTOL VI

- ACCENTURE (2003): *Outsourcing en la Administración Pública: la evolución hacia la aportación de valor*, Barcelona, Accenture.
- AIBAR, Eduard i URGELL, Ferran (2004): *Gobierno electrónico y servicios públicos. Un estudio sobre el portal interadministrativo cat365*. Resum executiu, Barcelona, 2004, Mimeo.
- FREEDLAND, Mark (2001): «The Marketization of Public Services», a CROUCH, Colin; EDER, Klaus; TAMBINI, Damian, *Citizenship, Markets and the State*, Oxford, Oxford University Press.
- GRIMSHAW, D.; VINCENT, S. i HILLMOTT, H. (2002): «Going privately: partnership and outsourcing in UK public services», *Public Administration*, vol. 80, núm. 3, pàg. 475-502.
- HODGE, Graeme A. (2004): «The risky business of public-private partnerships», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, núm. 4, desembre 2004, pàg. 37-49.
- METCALFE, Les i RICHARDS, Sue (1989): *La Modernización de la gestión pública*. Madrid, MAP, Colección Estudios.
- MINTZBERG, Henry (2005): *Directivos, no MBAs*, Barcelona, Deusto.
- NASCHOLD, Frieder (1996): *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Berlín, Walter De Gruyter.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994): *La Reinención del Gobierno*, Paidós, Barcelona.
- RAMIÓ, Carles i GARCIA, Oriol (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*, núm. 35, juny 2006.
- SALANIÉ, Bernard (1997): *The Economics of contracts*, Cambridge, MIT Press.

- SALAZAR, Miquel (2003): «Les polítiques de recursos humans al sector públic de Catalunya», a *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona, EAPC, 2003, pp. 585-588.
- SANTOLÀRIA, Jordi (2003): *Las Administraciones Públicas y el Sector Público* (Tesi doctoral UB, pendent de presentació, Barcelona, 2003).
- SANTOLÀRIA, Jordi (2004): «La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano», *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2-5 noviembre de 2004.
- SELIM, Georges i YIANNAKAS, Aristodemos (2000): «Outsourcing the Internal Audit Function: A Survey of the UK Public and Private Sectors», *International Journal of Auditing*, vol. 4, 2000, pàg. 213-226.
- SCHNEIDER, Ben (2004): *Outsourcing*, Norma, Bogotá.

ANNEXOS

ANNEX 1. LLISTA D'ENQUESTATS

Tot seguit s'enuncien el nom, el càrrec i la filiació institucional dels enquestats per telèfon, així com la filiació institucional dels qui preferiren de mantenir-se en l'anonimat. El treball de camp es va dur a terme entre els mesos de març i juliol de 2006, mitjançant el contacte telefònic i, en determinats casos, en el si de l'entrevista semiestructurada en profunditat.

1. Badia, Carme. Tècnica en informàtica. Ajuntament de Tremp. 24/03/2006
2. Beltrán, Josep Maria. Cap de Serveis Socials. Ajuntament del Vendrell. 04/07/2006
3. Biosca, Silvia. Cap de secció de l'Àrea de Promoció Econòmica. Ajuntament de Blanes. 17/05/2006
4. Bonafont, Anna. Regidora de Serveis Socials. Ajuntament de Vic. 16/05/2006
5. Brau, Montserrat. Tècnica de l'Àrea de Serveis Socials. Ajuntament de Roquetes. 02/06/2006
6. Brugués, Eulàlia. Responsable del Departament de Sistemes d'Informació. Ajuntament de Sant Joan Despí. 03/07/2006
7. Campamà, Montserrat. Cap de l'Àrea de Serveis Socials. Ajuntament de Sant Adrià de Besòs. 02/05/2006
8. Carulla, Francesc. Interventor. Ajuntament de Sant Cugat del Vallès. 16/03/2006
9. Carvajal, David. Tècnic de promoció econòmica. Ajuntament de Figueres. 20/04/2006
10. Casanovas, Jordi. Tècnic de Promoció Econòmica. Ajuntament de Tremp. 24/03/2006
11. Castells, Marta. Coordinadora tècnica del Servei de Promoció Econòmica i Ocupació. Ajuntament de Sant Sadurní d'Anoia. 26/04/2006

12. Colomé, Joan. Àrea de Serveis Socials. Ajuntament de Ripoll. 25/04/2006
13. Costa, Joan. Cap de Serveis Informàtics. Ajuntament d'Igualada. 03/05/2006
14. Cubell, Jordi. Responsable d'informàtica. Ajuntament de Cervera. 15/06/2006
15. Dachs, Ramon. Cap del Servei Informàtic. Ajuntament de Roses. 18/05/2006
16. De Juan, Dolors. Responsable del Programa de gent gran. Àrea de Serveis Socials i Joventut. Ajuntament de Girona. 02/06/2006
17. De la Salud, Teresa. Cap tècnica de Promoció Econòmica. Ajuntament de Tarragona. 09/05/2006
18. Elías, Meritxell. Tècnica de promoció econòmica. Ajuntament de Salou. 24/04/2006
19. Esplugas, Àlex. Cap del Servei Informàtic. Ajuntament de Mataró. 05/05/2006
20. Esteve, Francesc. Secretari d'Ajuntament. Ajuntament de les Franqueses. 02/05/2006
21. Fàbrega, Teia. Directora del Consorci de Benestar Social de la Garrotxa. Ajuntament d'Olot - Consell Comarcal de la Garrotxa. 29/05/2006
22. Ferré, Manel. Regidor de Sanitat, Benestar i Família. Ajuntament d'Amposta. 29/05/2006
23. Forner, Maria. Cap de l'Àrea de Programes Sectorials. Agència de Promoció del Comerç del COPCA. Generalitat de Catalunya. 09/05/2006
24. Freixenet, Imma. Cap de secció de Programació i Qualitat. Servei de Desenvolupament Local. Ajuntament de Manresa. 24/04/2006
25. García, Eugeni. Assessor del Gabinet de la Consellera d'Educació. Departament d'Educació. Generalitat de Catalunya. 25/04/2006
26. Garriga, Teresa. Cap de Promoció Econòmica. Corbera de Llobregat. 19/04/2006
27. Godó, Joan. Cap de servei de l'Oficina d'Atenció al Ciutadà. Ajuntament d'Igualada. 26/04/2006
28. Grau, Pilar. Cap del Servei Informàtic. Ajuntament de Vic. 18/05/2006
29. Guerrero, Antonio Miguel. Cap del Servei Informàtic. Ajuntament de Molins de Rei. 17/05/2006
30. Hellín, Óscar. Responsable de sistemes d'informació. Ajuntament de Reus. 08/05/2006
31. Inгла, Anes. Àrea de Serveis Socials. Ajuntament de Tortosa. 03/05/2006
32. Jané, Guillem. Regidor d'Hisenda, Promoció Econòmica, Comerç i Indústria. Ajuntament de Montblanc. 20/06/2006

33. Jara, Antonio. Cap del Servei d'Ocupació. Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. 15/06/2006
34. Jordà, Alain. Àrea de Serveis Socials. Ajuntament de Manresa. 26/04/2006
35. Jordà, Daniel. Cap del Gabinet Tècnic de la Secretaria General de Comerç, Consum i Turisme. Generalitat de Catalunya. 08/05/2006
36. López, Elena. Gerent de l'Àrea de Promoció Econòmica. Ajuntament de Ripoll. 24/04/2006
37. Loras, Manel. Ajuntament de Tortosa. 12/05/2006
38. Marín, Jordi. Director general de la Fundació Tecnocampus. Ajuntament de Mataró. 21/03/2006
39. Massa, Mercè. Coordinadora de l'Àrea de Serveis Personals. Ajuntament de Mataró. 22/06/2006
40. Mayo, Petra. Secretària General. Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat. 21/04/2006
41. Mercadal, Xavier. Àrea de Promoció Econòmica. Ajuntament de Vic. 25/04/2006
42. Miret, Àngel. Professor associat de la Universitat Pompeu Fabra. 04/05/2006
43. Moreno, Carles. Cap de Serveis Socials. Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. 07/06/2006
44. Morera, Montserrat. Responsable de serveis de sistemes d'informació. Ajuntament de Manresa. 20/04/2006
45. Niubó, Magdalena. Tècnica de benestar social. Ajuntament de Roses. 21/04/2006
46. Palet, Dolors. Cap del Servei de Promoció Econòmica. Ajuntament de Sant Adrià de Besòs. 14/06/2006
47. Paredes, Jacint. Cap d'Àrea de Serveis Informàtics. Ajuntament de Girona. 02/06/2006
48. Pascual, Javier. Director d'Organització Interna. Ajuntament de Barcelona. 15/05/2006
49. Peláez, Imma. Cap de Serveis Informàtics. Ajuntament de Tàrraga. 10/07/2006
50. Pena, Josep. Coordinador de Serveis Generals. Consell Comarcal del Maresme. 05/05/2006
51. Pere, Judith. Tècnica de serveis socials. Ajuntament de Montblanc. 16/05/2006
52. Pérez, Antoni. Gerent del Consorci del Benestar Social del Pla de l'Estany-Banyoles. Ajuntament de Banyoles. 26/04/2006
53. Picart, Josep. Cap del Servei Informàtic. Ajuntament de Ripoll. 02/06/2006

54. Pol, David. Interventor del Parlament de Catalunya. 27/04/2006
55. Prats, Joan. Àrea d'Informàtica. Ajuntament d'Olot. 13/06/2006
56. Quer, Josep. Cap del Servei de Promoció Econòmica. Ajuntament de Banyoles. 21/04/2006
57. Ramoneda, Maite. Regidora de Benestar Social. Ajuntament de Tremp. 24/03/2006
58. Ribera, Lurdes. Treballadora social. Ajuntament de Solsona. 10/07/2006
59. Ribot, Josep. Cap de Serveis Informàtics. Ajuntament de Banyoles. 25/04/2006
60. Ricart, Anna. Àrea de Serveis Socials. Ajuntament de Sant Sadurní d'Anoia 02/05/2006
61. Roca, Marta. Cap del Servei de Coordinació Docent. Escola de Policia de Catalunya. 08/05/2006
62. Rodríguez, Joan. Director de Serveis. Ajuntament del Prat de Llobregat. 22/06/2006
63. Roig, Josep Maria. Gerent de l'Institut Municipal de Serveis Personals. Ajuntament de Badalona. 19/05/2006
64. Rojo, Francesc. Àrea d'Informàtica. Ajuntament de Figueres. 24/04/2006
65. Roldán, Francesc. Interventor. Ajuntament de Sant Joan Despí. 27/04/2006
66. Rovira, Josep. Coordinador de Serveis Socials. Ajuntament de Figueres. 26/04/2006
67. Roy, Ramon. Interventor. Ajuntament de Tremp. 24/03/2006
68. Ruiz, Ernest. Interventor. Ajuntament de Roses. 09/05/2006
69. Sabata, Àlex. Cap del Servei d'Informàtica. Ajuntament de Tàrraga. 20/04/2006
70. Sáez, Francisco. Cap d'Informàtica. Ajuntament de Cornellà de Llobregat. 31/05/2006
71. Saiz, Rosa Maria. Cap de l'Àrea de Benestar Social. Ajuntament de Vic. 04/05/2006
72. Sánchez, Lluïsa. Àrea de Promoció Econòmica. Ajuntament de Montblanc. 25/04/2006
73. Santamaria, Marta. Cap del Servei de Promoció Comercial. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya. 13/07/2006
74. Segarra, Toia. Cap de Promoció Econòmica. Ajuntament de Tortosa. 02/06/2006
75. Serra, Antoni. Gerent del Centre Informàtic Municipal. Ajuntament de Badalona. 19/05/2006

76. Serra, Pilar. Coordinadora de Serveis Socials. Consell Comarcal del Tarragonès. 15/05/2006
77. Solé, Maria Àngels. Cap de Serveis de Selecció, Avaluació i Seguint. Escola de Policia de Catalunya. 10/05/2006
78. Soto, José Ignacio. Secretari d'Ajuntament. Ajuntament de Badalona. 05/05/2006
79. Teixidó, Josep Antoni. Responsable de Sistemes d'Informació. Ajuntament de Montcada i Reixac. 12/05/2006
80. Torné, Eva. Agent de desenvolupament local. Consorci de Promoció Econòmica Ajuntament de Lleida. 17/05/2006
81. Trilla, Antoni. Gerent de Desenvolupament Econòmic. Ajuntament de Reus. 23/05/2006
82. Trilla, Esther. Tècnica de promoció econòmica. Ajuntament de Cervera. 25/05/2006
83. Vila, Eugeni. Cap del Servei de Sistemes d'Informació. Ajuntament de Sant Cugat del Vallès. 17/05/2006
84. Vilanova, Mireia. Àrea de Promoció Econòmica. Ajuntament de Molins de Rei. 24/04/2006
85. Zanuy, Lourdes. Cap de secció d'Atenció Primària. Ajuntament de Lleida. 29/05/2006
86. Identitat no facilitada per l'informant. Ajuntament de Lleida. 08/05/2006
87. Identitat no facilitada per l'informant. Ajuntament de Tarragona. 09/05/2006
88. Identitat no facilitada per l'informant. Ajuntament de Tarragona. 16/05/2006
89. Identitat no facilitada per l'informant. Ajuntament de Montblanc. 17/05/2006
90. Identitat no facilitada per l'informant. Ajuntament de Mataró. 25/05/2006
91. Identitat no facilitada per l'informant. Ajuntament de Balaguer. 29/05/2006
92. Identitat no facilitada per l'informant. Ajuntament d'Igualada. 06/06/2006
93. Identitat no facilitada per l'informant. Ajuntament de Reus. 06/06/2006
94. Identitat no facilitada per l'informant. Ajuntament de Sant Sadurní d'Anoia. 16/06/06
95. Identitat no facilitada per l'informant. Ajuntament de Sant Cugat del Vallès. 23/06/06

ANNEX 2. LLISTA D'ENTREVISTATS

A continuació es consigna el nom, la filiació institucional i la data en què es va dur a terme l'entrevista semiestructurada en profunditat amb cadascun dels informants. El treball de camp es desenvolupà entre els mesos de març i octubre de 2006.

1. Badia, Carme. Responsable de Serveis Informàtics. Ajuntament de Tremp. 24/03/2006
2. Carulla, Francesc. Interventor. Ajuntament de Sant Cugat del Vallès. 16/03/2006
3. Colet, Neus. Cap de la Secretaria Tècnica de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya. 25/07/06
4. Contínente, Marta. Secretària General. Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació. Departament de Presidència. Generalitat de Catalunya. 17/07/06
5. De Juan, Dolors. Responsable del Programa de gent gran. Àrea de Serveis Socials i Joventut. Ajuntament de Girona. 02/06/2006
6. Estanyol, Vicenç. Cap de Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat, Ajuntament de Girona. 27/07/06
7. Figuerola, Maria Glòria. Gerent del Sector de Serveis Personals. Ajuntament de Barcelona. 31/07/06
8. Juan, Alfredo Jorge. Gerent de Serveis Generals. Ajuntament de Barcelona. 26/09/06
9. Marín, Jordi. Director general de la Fundació Tecnocampus. Ajuntament de Mataró. 21/03/2006
10. Moga, Eduard. Subdirector general de Gestió Econòmica, Contractació i Patrimoni. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya. 20/09/06
11. Padrós, Xavier. Director de Serveis. Secretaria General d'Economia i Finances. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya. 02/08/06
12. Patricio, Francesc. Director de Serveis de Gestió de Benestar Social. Ajuntament de Barcelona. 27/09/06
13. Paredes, Jacint. Cap d'Àrea de Serveis Informàtics. Ajuntament de Girona. 02/06/2006
14. Pena Josep. Coordinador de Serveis Generals. Consell Comarcal del Maresme. 01/08/06
15. Prunera, Marcel, Director del Programa per a la promoció i seguiment

- de projectes estratègics. Secretaria d'Economia. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya. 24/07/06
16. Ramoneda, Maite. Regidora de Benestar Social. Ajuntament de Tremp. 24/03/2006
 17. Roca, Maria Josep. Cap d'Administració i Personal. Sector de Promoció Econòmica. Ajuntament de Barcelona. 19/09/06
 18. Rodríguez i Bermúdez, José Ramón. Gerent adjunt d'Organització i Sistemes d'Informació. Ajuntament de Barcelona. 2/10/06
 19. Roig, Josep Maria. Gerent de l'Institut Municipal de Serveis Personals. Ajuntament de Badalona. 19/05/2006
 20. Roy, Ramon. Interventor. Ajuntament de Tremp. 24/03/2006
 21. Rubert, Mario. Gerent de Promoció Econòmica. Ajuntament de Barcelona. 19/09/06
 22. Sànchez i Juliachs, Guillem. Director adjunt a la Gerència Municipal per a Relacions Externes i tresorer. Ajuntament de Barcelona. 26/07/06
 23. Santamaria, Marta. Responsable del Servei de Promoció Comercial. Direcció General de Comerç. Secretaria de Comerç i Turisme. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya. 16/07/06
 24. Serra, Antoni. Gerent del Centre Informàtic Municipal. Ajuntament de Badalona. 19/05/2006
 25. Soto, José Ignacio. Secretari. Ajuntament de Badalona. 05/05/2006
 26. Torrella, Joan. Assessor de Gerència del Sector de Promoció Econòmica. Ajuntament de Barcelona. 19/09/06
 27. Vázquez, Gemma. Tècnica del Servei de Programació i Sistemes de Provisió. Departament de Benestar i Família. Generalitat de Catalunya. 29/09/06

ANNEX 3. QÜESTIONARI

Presentació

Bon dia, sóc membre de l'Equip d'Administració pública de la Universitat Pompeu Fabra encarregat del projecte *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*, subvencionat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

L'objectiu d'aquesta recerca és conèixer, d'una banda, les actituds envers l'externalització de serveis públics en el si de les administracions públiques catalanes i, de l'altra, detectar els canvis organitzatius i institucionals derivats de la prestació diferida en el sector privat. A fi d'atènyer aquest doble objectiu, s'ha dissenyat un projecte l'evidència empírica del qual derivarà de dues fonts principals: la realització de 25 entrevistes semiestructurades en profunditat i, en segon lloc, un qüestionari telefònic a una mostra qualitativament representativa dels contextos de gestió de serveis públics.

L'objectiu d'aquesta entrevista és, doncs, conèixer les seves percepcions del fenomen, però sobretot saber dels canvis introduïts en el funcionament de les administracions públiques arran de l'ús del contracte per a la provisió de serveis.

Pel que fa a les seves respostes, en tot moment es tractarà la informació de forma confidencial, tot preservant l'anonimat de l'informant. Si ens dóna la seva conformitat, inclourem el seu nom dins la llista de persones entrevistades.

Moltes gràcies per endavant per la seva col·laboració.

Dades d'identificació

Nom:

Càrrec:

Ajuntament (província):

Unitat:

Personal ajuntament:

Personal unitat:

Part I. Percepcions de l'externalització

Determinants de l'externalització a Catalunya

1. Per què externalitzen les administracions catalanes?

Expressi el seu grau d'acord (1 = molt en desacord, 5 = molt d'acord) amb les següents afirmacions:

Les administracions catalanes externalitzen...

- a) Per tal de reduir els costos.
- b) Perquè no poden contractar més personal, atès que hi ha un acord de govern per tal de no ampliar el capítol 1.
- c) Perquè no poden contractar més personal per raons de cost vinculades amb l'estatut laboral dels treballadors del sector públic.
- d) Perquè no es pot contractar més personal a causa de la pressió sindical.
- e) Per aprofitar l'experiència del sector privat.
- f) després d'avaluar la possibilitat de prestar-lo internament.
- g) Perquè es tracta d'una «moda» administrativa.
- h) La majoria de serveis de nova creació.
- i) Per tal de prestar serveis de major qualitat.
- j) Per canviar el seu funcionament i la seva estructura.
- k) Per millorar en innovació tecnològica.
- l) Per millorar en transparència en la gestió.

2. Quin creu que és el motiu més determinant en l'externalització de serveis públics a Catalunya, dels dos que figuren a continuació?

- a) La necessitat de prestar serveis que el sector públic no pot o no vol assumir.
- b) La millora en la gestió dels serveis públics.

I, d'altra banda, entre aquests dos:

- c) Prestar serveis de major qualitat.
- d) Prestar serveis amb menor cost.

Abast de les externalitzacions

3. Situï els sectors d'activitat de les administracions públiques catalanes que apareixen tot seguit en una escala d'1 a 5, en què 1 significa molt poques externalitzacions i 5 moltes externalitzacions.

- a) Serveis de distribució (sanejament, aigua i enllumenat).
- b) Serveis d'infraestructures urbanes (recollida i tractament de residus, neteja viària, pavimentació i manteniment de la via pública, senyalització).
- c) Equipaments urbans (parcs i mercats).
- d) Serveis de promoció econòmica.
- e) Serveis d'urbanisme.
- f) Serveis de seguretat ciutadana.
- g) Serveis de transport.
- h) Serveis esportius.
- i) Serveis d'educació i d'oci i cultura.
- j) Serveis socials.
- k) Serveis funeraris.
- l) Serveis interns de l'ajuntament (informàtica, personal, etc.).

4. Dels serveis que li he esmentat, quins creu que són els tres serveis que més s'han externalitzat en els ajuntaments catalans?

- a)
- b)
- c)

5. S'externalitzen les funcions «d'intel·ligència» de les administracions públiques (planificació, estratègia i estudis)?

6. Creu que s'han d'establir límits a l'hora d'externalitzar determinats serveis, o bé considera que tots els àmbits de la gestió de serveis públics són susceptibles de ser externalitzats?

Els resultats i la gestió de les externalitzacions a Catalunya

7. Expressi el seu grau d'acord amb les següents afirmacions (1 = molt en desacord, 5 = molt d'acord):

- a) Les administracions catalanes planifiquen bé les condicions dels contractes d'externalització.
- b) L'ús dels contractes és un incentiu a l'eficiència.
- c) Les administracions externalitzen allà on hi ha un mercat de proveïdors competitiu.
- d) L'estalvi de costos es redueix amb el decurs del temps.

- e) La qualitat dels serveis externalitzats és difícilment comprovable.
- f) Els ajuntaments necessiten cooperació i formació per gestionar els serveis externalitzats.
- g) L'externalització pot ser perillosa si no es gestiona prou bé.

8. Tenint en compte una escala en què 1 és molt deficient i 5 molt bo, com considera que és l'actuació dels ajuntaments catalans en...?

- a) Anàlisi prèvia del mercat (selecció dels proveïdors).
- b) Planificació de les condicions de prestació del servei.
- c) Especificació en els plecs de condicions de compromisos del proveïdor amb la qualitat del servei.
- d) Mecanismes continuats d'avaluació i control de les condicions de compliment del contracte.
- e) Foment de relacions cooperatives amb els proveïdors (sense que aquesta cooperació vagi en perjudici de l'interès públic).
- f) Cooperació entre diferents administracions en matèria d'externalitzacions.

9. Dels següents, quins considera que són els instruments de gestió dels serveis externalitzats que els ajuntaments catalans empen més (1 = ús molt escàs, 5 = ús molt freqüent)?

- a) Control administrativolegal de les condicions del contracte.
- b) Planificació de les condicions de prestació del servei i de la qualitat.
- c) Avaluació continuada del rendiment i la qualitat.
- d) Control periòdic de la qualitat, el cost i la demanda del servei.
- e) Reunions entre la unitat i els proveïdors.
- f) Informació de tipus informal sobre el servei per part del proveïdor.

10. En una escala del 0 al 10 en què 0 és molt negatiu i 10 molt positiu, quina és la seva valoració general de l'externalització a Catalunya?

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

11. En una escala del 0 al 10 en què 0 és deficitari, 5 suficient i 10 excessiu, quin és el nivell d'ús de l'externalització a Catalunya?

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Part II. Evidències: el cas particular

Importància relativa dels àmbits sectorials

12. L'ús de l'externalització que l'ajuntament a què pertany fa en el seu sector d'activitat és, respecte al conjunt de serveis de l'ajuntament:

- a) Molt superior al conjunt.
- b) Superior.
- c) Igual.
- d) Menor.
- e) Molt menor.

13. Pel que fa als serveis interns i transversals a tot l'ajuntament, quins dels següents són externalitzats en alguna part pel seu ajuntament (1 = molt poc externalitzats, 5 = molt externalitzats)?

- a) Serveis informàtics.
- b) Serveis de neteja i manteniment.
- c) Serveis de publicitat i màrqueting institucional.
- d) Serveis de participació ciutadana.
- e) Serveis jurídics.
- f) Serveis financers.
- g) Serveis de formació i gestió del personal.
- h) Serveis d'auditoria.

El contracte

14. En els plecs de condicions s'hi inclouen els següents aspectes?: (Sí/No)

- a) Clàusules de penalització per infraprovisió del servei.
- b) Clàusules de revocació del contracte.
- c) Clàusules de penalització relacionades amb la qualitat.
- d) Condicions de qualitat i cost.
- e) Obligació de subministrar informació sobre el servei (demanda, cost, etc.).
- f) Establiment de bústies de queixes per als usuaris.
- g) Clàusules de renovació del contracte.
- h) Clàusules de revisió del contracte en funció de la demanda.
- i) Compromisos de l'Administració de seguiment del contracte.

Planificació, avaluació i control

15. Hi va haver algun estudi del mercat de proveïdors previ a l'externalització? (Cal deixar temps perquè respongui; si no ho fa, oferir les opcions de resposta.)

- a) No.
- b) Sí, generat per la mateixa unitat.
- c) Sí, encarregat a una unitat externa del mateix ajuntament.
- d) Sí, encarregat a una consultora privada o similar (universitats).
- e) Sí (altres, especifiquei quin).

16. Quins criteris són els principals a l'hora de triar el proveïdor (tri'n dos)?

- a) Preu del servei externalitzat.
- b) Qualitat del servei.
- c) Capacitat d'innovació.
- d) Facilitat en el control de la qualitat.

17. Quin tipus de relació s'estableix amb els proveïdors dels serveis (1 = molt poc freqüent, 5 = molt freqüent)?

- a) Control administrativolegal de les condicions del contracte.
- b) Control periòdic de la qualitat, el cost i la demanda del servei.
- c) Reunions entre membres de la unitat i els proveïdors.
- d) Informació a un nivell informal del proveïdor sobre el servei.
- e) Planificació de les condicions de prestació del servei i de la qualitat.
- f) Avaluació continuada del rendiment i la qualitat.

18. Amb quina periodicitat rep informació del servei externalitzat per part del proveïdor?

- a) Setmanalment.
- b) Mensualment.
- c) Trimestralment.
- d) Anualment.
- e) Mai.

19. Quin tipus d'informació contenen els documents dels proveïdors?: (Sí/No)

- a) Estadístiques de control.
- b) Demanda real del servei.
- c) Demanda prevista.
- d) Evolució dels costos.
- e) Indicadors de qualitat dels serveis.
- f) Registre d'incidències.
- g) Mobilitat laboral.
- h) Grau de compliment de temps i horaris.
- i) Altres (quins?).

20. S'avaluen els serveis externalitzats?

- a) Sí, sempre.
 - b) A vegades.
 - c) No, mai.
- (En cas d'haver assenyalat *c*, passi a 24.)

21. Qui s'encarrega de l'avaluació de la qualitat dels serveis externalitzats?:

- a) La mateixa unitat.
- b) Una altra unitat especialitzada del mateix ajuntament (quina?).
- c) Una unitat d'una altra organització pública (quina?).
- d) Una consultora privada.

22. Quin tipus d'avaluació es fa? (Les opcions de resposta no són excloents; si n'hi ha més d'una de correcta, marqui-les: 1 = mai, 5 = sempre.)

- a) Abans del contracte, per seleccionar el proveïdor.
- b) Al llarg del període de vigència de l'externalització.
- c) En acabar el contracte, per decidir-ne la renovació.
- d) En acabar el contracte, per comprovar el compliment de les condicions.

23. Disposa la unitat de vies directes de recepció dels suggeriments i les queixes dels usuaris del servei externalitzat?

- a) No.
- b) Sí, de forma esporàdica.
- c) Sí, de forma sistemàtica.

24. Disposa d'un protocol conceptual (o un document intern) en què es classifiquin els serveis en externalitzables i no externalitzables?

25. De l'1 al 10, quin és el seu nivell de satisfacció amb els serveis externalitzats?

26. De l'1 al 10, quin és el seu nivell de satisfacció amb la gestió dels serveis externalitzats?

Capacitats de gestió concretes

27. L'externalització del servei ha implicat alguna modificació en la distribució de tasques de la unitat? Quina?

28. Hi ha membres de la seva unitat especialitzats en gestió dels serveis externalitzats?

29. Han rebut els membres de la unitat formació en aquest àmbit (planificació, avaluació, sistemes d'informació, TIC)? De quin tipus? Quines mancances hi ha detectat?

30. Disposa d'algun document intern (protocol, etc.) on figurin...?

- a) Criteris de selecció.
 - b) Criteris d'avaluació.
 - c) Criteris de gestió dels serveis externalitzats.
- (En cas de resposta afirmativa, si us plau, facin-nos-lo arribar.)

31. Hi ha cooperació entre diferents ajuntaments o diferents unitats per centralitzar la contractació d'un mateix servei?

32. Han rebut cooperació en la gestió de serveis públics externalitzats de part de:

- a) Consell comarcal.
- b) Diputació.
- c) Generalitat.

33. Coneix la Junta Consultiva de Contractació Administrativa?
N'han rebut cooperació?

*Dóna la seva conformitat per aparèixer a la llista d'enquestats?
Sí/No.

ANNEX 4. GUIÓ D'ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Guió d'entrevista

L'externalització de serveis públics

1. Està satisfet amb l'externalització de serveis públics i amb els resultats? Quins aspectes positius en destacaria? I negatius?
2. Quina visió en té, de l'externalització? Ho considera com quelcom de positiu? Hi veu perills?
3. Com gestiona els serveis externalitzats? N'està satisfet, dels resultats obtinguts?
4. L'externalització de serveis en la seva àrea, com és en relació amb el nivell general de l'Ajuntament?
5. Què és prioritari a l'hora d'externalitzar un servei de la seva àrea (el preu, la qualitat, la rapidesa, etc.)? S'externalitza un mateix servei en diversos proveïdors?
6. S'avaluen, els proveïdors? Qui ho fa? Quan es fa (abans, durant, després del contracte)?
7. Considera l'externalització una bona opció per mantenir el nivell d'innovació tecnològica? Per què?
8. És el contracte una bona eina de gestió dels serveis externalitzats? Crea incentius per a l'eficiència?

La gestió de l'externalització

9. Com gestionen els serveis externalitzats?
10. Hi ha personal especialitzat en funcions d'avaluació i control? Han rebut formació suficient per gestionar-ho correctament?
11. Disposa de vies d'informació sobre els nivells de qualitat del servei? Les elabora el proveïdor o la mateixa unitat? Quins continguts s'hi inclouen (quantitatius enfront de qualitatius)?
12. Hi ha mecanismes de queixa i de control del rendiment? Quins són?
13. Els proveïdors li subministren informació sobre el servei externalitzat? De quin tipus? Amb quina freqüència?

14. Quins instruments empra en la gestió dels serveis externalitzats?

- a) Plecs de condicions.
- b) Sistemes d'informació.
- c) Sistemes d'avaluació i control.
- d) Personal especialitzat.

15. Ha rebut cooperació d'altres administracions en la gestió dels serveis externalitzats? Quines? De quin tipus?

Les administracions públiques a Catalunya no han restat alienes als canvis introduïts per la Nova Gestió Pública, entre els quals destaca l'externalització de serveis públics. Aquest canvi en la gestió dels serveis públics, concretat en la contractació d'un agent privat amb ànim de lucre o sense per a la prestació de serveis, constitueix el fenomen d'estudi d'aquest treball.

Per a més concreció, el focus d'anàlisi en aquest document es troba en l'externalització com a instrument de modernització de l'Administració pública a Catalunya. Per tal de fer una aproximació a aquest canvi, cal distingir els elements següents, que esdevenen objectius de l'anàlisi:

El primer objecte d'anàlisi es remet als determinants de la decisió d'externalitzar, és a dir, a la delimitació dels principals arguments existents en la decisió d'externalitzar, el seu pes explicatiu, l'abast de l'externalització i la valoració de l'externalització com a eina de gestió.

El segon dels objectes d'anàlisi s'adreça de manera específica a la gestió dels serveis públics externalitzats, és a dir, a la creació d'instruments de coordinació entre proveïdors privats i gestors públics. Per tal de perfilar amb més precisió el canvi en la gestió dels serveis públics externalitzats, es poden identificar un seguit d'objectius d'anàlisi: el contracte, en tant que instrument formal principal de gestió dels serveis externalitzats, i les capacitats de gestió específiques, és a dir, la planificació, l'avaluació i el control dels serveis externalitzats.

L'estudi s'encarrega en primer lloc de la revisió dels principals arguments oferts per la bibliografia sobre costos de transacció i de la gestió en favor de la decisió d'externalitzar, així com dels problemes i oportunitats de l'aplicació d'aquest instrument de gestió de serveis a l'àmbit públic. En segon lloc es presenta el referent internacional de sis països –Regne Unit, Nova Zelanda, Austràlia, Estats Units, Dinamarca i França– en els seus processos d'externalització, per tal d'il·lustrar l'impacte de les tradicions administratives en el procés. El nucli de la investigació el constitueix l'anàlisi de l'evidència empírica provinent de l'administració d'un qüestionari a 95 gestors públics locals i de 27 entrevistes semiestructurades en profunditat amb els directius responsables de la gestió de serveis externalitzats en els àmbits dels serveis socials, els serveis informàtics i els serveis de promoció econòmica. La investigació ha permès contrastar les prescripcions de la teoria i bastir una sòlida evidència empírica de la realitat de l'externalització a Catalunya, d'acord amb els dos objectes d'estudi consignats. Finalment, en les conclusions es revisen els principals resultats obtinguts, així com les principals propostes de millora per repensar una externalització de serveis públics des de premisses neopúbliques, és a dir, planificada, avaluada, controlada i que aporti valor al sector públic i als ciutadans.

ISBN 978-84-393-7460-2



9 788439 374602