

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

M^a Reyes González Ramírez
Profesora de Organización de Empresas
José Luis Gascó Gascó
Profesor de Organización de Empresas
Juan Llopis Taverner
Catedrático de Organización de Empresas
Universidad de Alicante

Relaciones entre *outsourcing* y estrategia en los ayuntamientos españoles¹

RESUMEN/ABSTRACT:

La importancia del *outsourcing* para disminuir la complejidad de las organizaciones, controlar costes y mejorar la competitividad de las organizaciones es innegable. Además la necesidad de tener estrategias claramente definidas y que estén vinculadas con las estructuras y procesos de gestión es patente. Por ello el presente trabajo analiza el estado del *outsourcing*, la definición de estrategias y las relaciones entre ambos conceptos en el sector público español y más concretamente en los servicios municipales. Para ello se vale de una encuesta contestada por 388 grandes ayuntamientos españoles.

The importance of outsourcing in order to make the organisations less complex, control costs and improve the competitiveness of the organisations is irrefutable. Furthermore, it is obvious that clearly defined strategies are needed and that these must be linked to management structures and processes. That is why this paper analyses the state of outsourcing, the definition of strategies and how both concepts interact in the Spanish public sector and more specifically in the local public services. A survey answered by 388 large Spanish town councils was used for this analysis.

OUTSOURCING, ESTRATEGIA, AYUNTAMIENTOS, ENCUESTA, GESTIÓN PÚBLICA
OUTSOURCING, STRATEGY, TOWN COUNCILS, SURVEY, PUBLIC MANAGEMENT

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

¹ Este artículo se ha realizado gracias a la financiación del Vicerrectorado de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Universidad de Alicante (GRE- 09-08) y de la Consellería de Educación de la GV (GV72011/029).

1. INTRODUCCIÓN

Desde finales de la década de los 80 (siglo XX), la gestión en la Administración Pública se ha visto envuelta en una nueva “filosofía” o conjunto de ideas que se denominan *New Public Management* (NPM). El NPM abarca diferentes temáticas (Hood, 1995), pero se basa sobre todo en mejorar la eficiencia directiva en el sector público, copiando ideas de la empresa privada y orientándolas hacia una mejora del servicio para los ciudadanos (Jacobsen, 2005; Mathiasen, 1999; Yamamoto, 2003). En cierto sentido el NPM se ha visto como el nuevo paradigma que debe reemplazar la administración burocrática típica de muchos entes públicos (Gow y Dufour, 2000) y para ello necesita nuevas estructuras y formas de gestión. Entre estas nuevas formas de gestión se encuentra el *outsourcing* o externalización de servicios.

El *outsourcing* se ha convertido en los últimos años en una estrategia clave en el sector privado para disminuir la complejidad de las organizaciones, controlar costes y en definitiva mejorar la competitividad. Esta estrategia afecta a las estructuras de las organizaciones, al determinar que algunas actividades que son propias de una empresa pueden realizarse en el exterior, a cambio de precio acordado, por un proveedor especializado. A pesar de que existe mucha investigación acerca del *outsourcing* de actividades en el sector privado, no abunda tanto

su estudio en el sector público y, más concretamente, en la gestión municipal. Por eso en este trabajo nos vamos a plantear: ¿cuál es el estado del *outsourcing* de servicios municipales en los mayores ayuntamientos españoles?

Por otra parte, la investigación sobre organizaciones privadas sugiere que un ajuste entre las estrategias, las estructuras y los procesos puede ser asociada con mejores resultados; sin embargo, no existe mucha investigación al respecto en el sector público (Andrews, Boyne, Law y Walker, 2009), hace falta más esfuerzos para profundizar acerca de las relaciones entre la estrategia y otras características organizacionales en este sector. En el presente estudio vamos a analizar estas relaciones, en el caso de los mayores ayuntamientos españoles, y para ello seguiremos el trabajo de Miles y Snow (1978) sobre modelos de estrategias organizativas. Por este motivo nos haremos una segunda y una tercera cuestión: ¿siguen los ayuntamientos españoles las estrategias planteadas en el modelo de Miles y Snow? y ¿existe alguna relación entre la posición estratégica adoptada por los ayuntamientos y su postura ante el *outsourcing*?

Para contestar las anteriores preguntas hemos estructurado el artículo en diferentes secciones; tras la introducción pasamos a revisar la literatura sobre *outsourcing* y estrategia en las administraciones públicas. Posteriormente se explica la metodología seguida en el trabajo de campo, en la que justificaremos el uso de una encuesta efectuada a los Responsables de Recursos Humanos



(RRHH) de los ayuntamientos de las mayores ciudades españolas. Por último se expondrán los principales resultados y conclusiones.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1. *Outsourcing* en la Gestión Pública

La noción del NPM demanda por una parte la disminución y/o *rightsizing* del tamaño del sector público, la adopción de principios basados en el mercado y la asunción de responsabilidades y programas del gobierno por parte del sector privado (Bradbury y Waechter, 2009). Por tanto, el *outsourcing* de servicios entra en las administraciones públicas de la mano del NPM, el cuál concibe al mismo como una herramienta clave para conseguir la eficiencia económica (Helgason y Klareskov, 2005). Sin embargo, no son sólo consideraciones de tipo económico sino también políticas las que promueven en mayor o menor medida el *outsourcing*, que se ve claramente favorecido por los gobiernos de corte neo-liberal (Young, 2007). Además diferentes países del mundo han abrazado el *outsourcing* y otras recomendaciones del NPM con mayor fervor que otros. De esta forma mientras que los países anglosajones han visto nacer y han acogido con entusiasmo tanto al NPM como al *outsourcing* - es el ejemplo de Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda - otros países no han sido tan proactivos; es el caso de la Europa Continental y por tanto el caso español. Lo que debe quedar claro es que muchos de los servicios públicos no son nada especial y pueden considerarse como cualquier otro negocio (Helgason y Klareskov, 2005), siempre que se cumplan con los objetivos de tipo social y público para los que fueron concebidos.

Ante una decisión de *outsourcing* de servicios en la gestión pública, habría que considerar las siguientes cuestiones:

Prioridad de las actividades y *outsourcing*. Los servicios que no son considerados básicos (*core services*) son más proclives a ser externalizados, por el contrario, las áreas más complejas y profesionales son más difíciles de externalizar, debido al poder que tienen los trabajadores y a la dificultad de medir y controlar las

especificaciones relacionadas con los servicios (Young, 2007). Por otra parte, la externalización de servicios poco complejos y de baja categoría sólo puede conllevar escasos beneficios, mientras que los servicios complejos tienen más potencial de generar ahorro de costes si son externalizados (Helgason y Klareskov, 2005). El dilema está en que a mayor complejidad de tareas y mayores ahorros potenciales, mayor riesgo de fracaso en la externalización. Ante estas conclusiones contradictorias cabe determinar la relación entre el nivel de externalización de los servicios públicos y la prioridad o importancia atribuida a los mismos.

Repercusión del *outsourcing* en la mejora de los servicios. El *outsourcing* permite mejorar los servicios, porque se accede a los conocimientos y capacidades de proveedores presuntamente especializados en los mismos (Cannadi y Dollery, 2005). Además los servicios mejoran al centrarse las organizaciones en las operaciones clave, y externalizar las menos estratégicas (Brown y Potoski, 2003); este argumento parte de la idea de que cualquier organización debe saber identificar sus ventajas competitivas, enfocarse en ellas y desistir de realizar actividades para las que no está especializado, y en las que no es eficiente. Otro de los argumentos en los que se sostiene dicha mejora consiste en que el *outsourcing* permite una transferencia y corriente de conocimientos entre los proveedores y los clientes de los servicios externalizados (Norton y Blanco, 2009).

***Outsourcing* y el control de los servicios prestados.** Para conseguir las citadas mejoras es necesario que los gobiernos y administraciones públicas gestionen y supervisen los servicios externalizados de forma mucho más cercana que cuando dichos servicios son prestados internamente (Marvel y Marvel, 2007). Los gestores públicos han de tener unas competencias y capacidades que permitan evaluar la factibilidad del servicio externo, han de tener capacidad de implementación de los proyectos y de evaluación de los servicios prestados (Bradbury y Waechter, 2009). Muchos proyectos de *outsourcing* en la gestión pública han fracasado al subestimar las necesidades de la gestión pública; se necesita tiempo para la gestión de proveedores (Brown y

Potoski, 2003). Los organismos públicos pueden ver el *outsourcing* como una estrategia para restar complejidad a la gestión pública y en cierta forma, para reducir o disminuir sus responsabilidades, no siendo conscientes de que la gestión debe cambiar su orientación, de dirigir y supervisar a empleados públicos a dirigir y supervisar proveedores.

Influencia del *outsourcing* en el control de costes.

El *outsourcing* permite controlar los costes y ser más eficientes. Esto se debe a que cuando se procede a externalizar surge la necesidad de controlar de forma sistemática los servicios recibidos (Helgason y Klareskov, 2005), por lo que incluso aquellas actividades que no se externalizan se someten a análisis determinando cuánto cuesta prestar estos servicios internamente y contrastando su coste con el precio que nos pediría un proveedor externo. De esta forma el *outsourcing* nos hace replantearnos lo competitivos que somos respecto del mercado.

El *outsourcing*, además, permite obtener flexibilidad en la mano de obra (Young, 2007), el cliente de los servicios no contrata a un trabajador sino los servicios de una empresa por un tiempo limitado, dicha empresa será la que deba preocuparse por las relaciones labores y sus costes vinculados. No obstante, muchos contratos de *outsourcing* son a largo plazo. Esta es una interesante paradoja, ya que teóricamente el *outsourcing* convierte costes fijos (los asociados por ejemplo a trabajadores en plantilla de las administraciones públicas, o los relacionados a los equipos e infraestructuras necesarias para prestar servicios públicos) en costes variables (el pago mensual al proveedor de *outsourcing*). Pero lo cierto es que la mayoría de contratos de *outsourcing* en la gestión pública suelen ser a largo plazo, por lo que la tan buscada flexibilidad en la gestión y sus ahorros de costes asociados no dejan de ser un mito.

Influencia del *outsourcing* en la imagen de la gestión pública ante el ciudadano. Las organizaciones públicas son percibidas como ineficientes y burocráticas la mayoría de las veces, por lo que promover ideas relacionadas con el *outsourcing*, especialmente en épocas de elecciones o de crisis económicas, para demostrar sus deseos de hacer cambios políticos en esta área (Bensghir

y Tekneci, 2008) puede estar bien visto. Sin embargo, el *outsourcing* también puede tener efectos negativos en la imagen de las administraciones públicas por los siguientes motivos:

- * Aumenta la distancia entre gobierno y ciudadanos (Norton y Blanco, 2009). Muchos ciudadanos pueden percibir que mediante el *outsourcing* el estado se separa cada vez más de ellos al interponerse entre ambos la empresa privada que presta los servicios externalizados.
- * Politización en la prestación de servicios: los políticos han intervenido en demasiadas ocasiones en la contratación con proveedores privados, habiendo no pocos casos de corrupción y favoritismos a la hora de otorgar los contratos públicos (Fernandez, 2007).
- * El Estado se vacía de contenido: en último extremo, si las administraciones públicas intentan externalizar cualquier servicio público, existe el riesgo de que el Estado quede vacío de contenido, y su rol se limite a encomendar a los proveedores que compitan para dar los servicios públicos (Norton y Blanco, 2009).

2.2. Estrategia en la Gestión Pública

En la década de los ochenta, todavía se podía considerar la planificación estratégica como algo poco habitual en las administraciones públicas. Sin embargo, a mediados de la década de los 90 los planteamientos estratégicos en el sector público y, concretamente, en las administraciones locales, dejan de ser una opción para convertirse en una necesidad (Bolton y Leach, 2002), ya que tanto las restricciones financieras como los requerimientos de mejorar la eficiencia imponen la necesidad de herramientas que les sirvieran para orientarse en un entorno, cuanto menos, incierto. Por tanto, se puede afirmar que las técnicas de planificación y dirección estratégica entran de lleno en el sector público en los últimos veinte años (Poister y Streib, 2005). Tanto los académicos como los directivos del sector privado han demostrado un gran interés en este periodo en determinar cómo el uso de herramientas de dirección estratégi-

ca podría mejorar los resultados empresariales, y éste ha sido también el caso en la gestión pública, siendo el área de las administraciones locales la que más atención ha recibido al respecto por parte de la literatura.

De entre los modelos de gestión estratégica, el de Miles y Snow (1978) ha sido uno de los más usados en el estudio del sector público. Dicho modelo define una tipología de estrategias organizativas que contiene cuatro tipos ideales: Prospectores, Defensores, Analizadores y Reactores.

Prospectores: son organizaciones vanguardistas, que casi continuamente buscan oportunidades en el mercado y que experimentan con potenciales respuestas a las tendencias emergentes del mismo. Son habitualmente pioneras en nuevos productos y/o nuevos clientes.

Defensores: son organizaciones tradicionales, que tienen una visión conservadora del desarrollo de nuevos productos. Típicamente compiten en precio y calidad más que con nuevos productos o mercados, y dedican atención sobre todo a mejorar la eficiencia de sus operaciones existentes.

Analizadores: representan una categoría intermedia entre prospectores y defensores.

Reactores: son organizaciones sin una estrategia claramente definida, en las que los directivos a pesar de percibir altos niveles de incertidumbre ambiental no tienen una estrategia consistente para responder a la misma. Un reactor casi nunca hace ajustes de ningún tipo hasta que se ve forzado a ello por presiones del entorno.

Muchos autores, como Conant, Mokwa y Varadajan (1990) critican los modelos que clasifican las estrategias en tipologías estancas, ya que cada organización no sigue solamente un tipo de estrategia; al contrario, es normal encontrar estrategias híbridas. Este es el caso de las organizaciones públicas, ya que deben satisfacer un amplio rango de objetivos, que compiten entre sí y son observados por distintos tipos de afectados (ciudadanos, políticos, medios de comunicación, usuarios, reguladores, etc.) (Andrews, Boyne, Law y Walker, 2009). Es por tanto mejor pensar que las categorías de estrategias

no son estancas, sino que hay un continuum entre unas y otras. Esto implicaría que la categoría de los analizadores es redundante, ya que es la mezcla de dos categorías (prospectores y defensores).

3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Basándonos en la creencia de que los mayores ayuntamientos aplican más técnicas de dirección estratégica, como el *outsourcing* (Agranoff y McGuire, 2003; Berman, 1996; Boje y Whetten, 1981; Poister y Streib, 2005), decidimos enviar un cuestionario a los ayuntamientos de las mayores ciudades españolas, teniendo en cuenta como índice del tamaño del ayuntamiento el número de habitantes. Para ello nos hemos servido de la base de datos denominada *La Web Municipal*¹. Aunque buscar múltiples fuentes de información en cada ayuntamiento podría haber sido interesante para proveer una perspectiva más variada en los resultados, decidimos pasar la encuesta sólo al Responsable de RRHH, ya que con un solo informante se podría obtener mejores ratios de respuesta. Además el responsable de RRHH posee una visión genérica de las organizaciones en las que trabaja y un amplio conocimiento sobre la estrategia organizativa (Kulik y Perry, 2008), por lo que juzgamos que es un buen candidato para contestar el cuestionario.

El cuestionario se elaboró en base a la literatura sobre estrategia en ayuntamientos y fue revisado por tres expertos en dirección de administraciones locales. Posteriormente fue colgado en una página Web y se envió a los diferentes ayuntamientos una carta postal a la atención del responsable de RRHH, haciéndoles saber nuestro interés en que cumplimentara el cuestionario cuyo link estaba incluido en dicha carta. A continuación se hizo un seguimiento telefónico, lo que nos permitió acceder al e-mail, y/o al teléfono del responsable de RRHH o del ayuntamiento y se hizo un segundo llamamiento mediante e-mail. Por último se hizo un llamamiento telefónico para incrementar la respuesta. Aunque el cuestionario total consta de 17 cuestiones, solo 5 se analizan en este trabajo.

¹ <http://www.lawebmunicipal.com>

Hemos obtenido 388 respuestas de 1000 ayuntamientos encuestados, lo que significa un ratio de respuesta del 38.8% (error muestral 3.8%). La tabla 1 muestra las especificaciones técnicas del estudio. Cabe destacar que el número de respuestas es superior o similar a otras investigaciones realizadas en administraciones locales (Enticott y Walker, 2008; Proeller, 2007; Sebaa, Walla-

ce y Cornelius, 2009). Los ayuntamientos que han contestado la encuesta son representativos de la población total en cuanto a tamaño (medido éste por número de habitantes) y en cuanto a distribución territorial, ya que todas las comunidades autónomas están representadas en la muestra².

Tabla 1: Especificaciones Técnicas del Estudio

Ámbito	España
Población	1000 mayores Ayuntamientos (por población)
Tamaño Muestral	388 (38,8%)
Error muestral	3.8%
Fecha Encuesta	Julio 2009-Marzo 2010

La tabla 2 muestra las medidas de las variables más importantes utilizadas en el estudio y su nivel de fiabilidad. Habría que señalar que las actividades identificadas en cada ayuntamiento atiende a aquéllas que suelen

existir en la mayoría de ellos, como han detectado los autores a través de su experiencia en consultoría e investigación en administraciones locales.

Tabla 2: Medidas de las variables y Fiabilidad

Constructor	Fuente	Escala de Medida	Fiabilidad (α de Cronbach)
Importancia Actividades Ayuntamiento	Elaboración Propia	15 ítems, escala likert de 1-7	0.934
Outsourcing Actividades Ayuntamiento	Elaboración Propia	15 ítems, escala likert de 1-7	0.909
Opinión sobre Outsourcing	Brown y Potoski (2003); Murria, Rentell y Geere (2008) y elaboración propia	6 ítems, escala likert de 1-7	0.857
Perfil Estratégico Ayuntamiento	Andrews, Boyne y Walker (2006); Boyne and Walker (2004) y elaboración propia	11 ítems, escala likert de 1-7	0.762

4. RESULTADOS

4.1. Características de los Ayuntamientos y de los Encuestados

Tabla 3: Tamaño de los Ayuntamientos

	Media	Mediana	Moda	Máximo	Mínimo
N. habitantes municipio	41579	16102	6434	566447	6434
Presupuesto (€) ayuntamiento	93082000	15500000	7000000	900000000	5200000
N.trabajadores ayuntamiento	381	190	200	5300	13

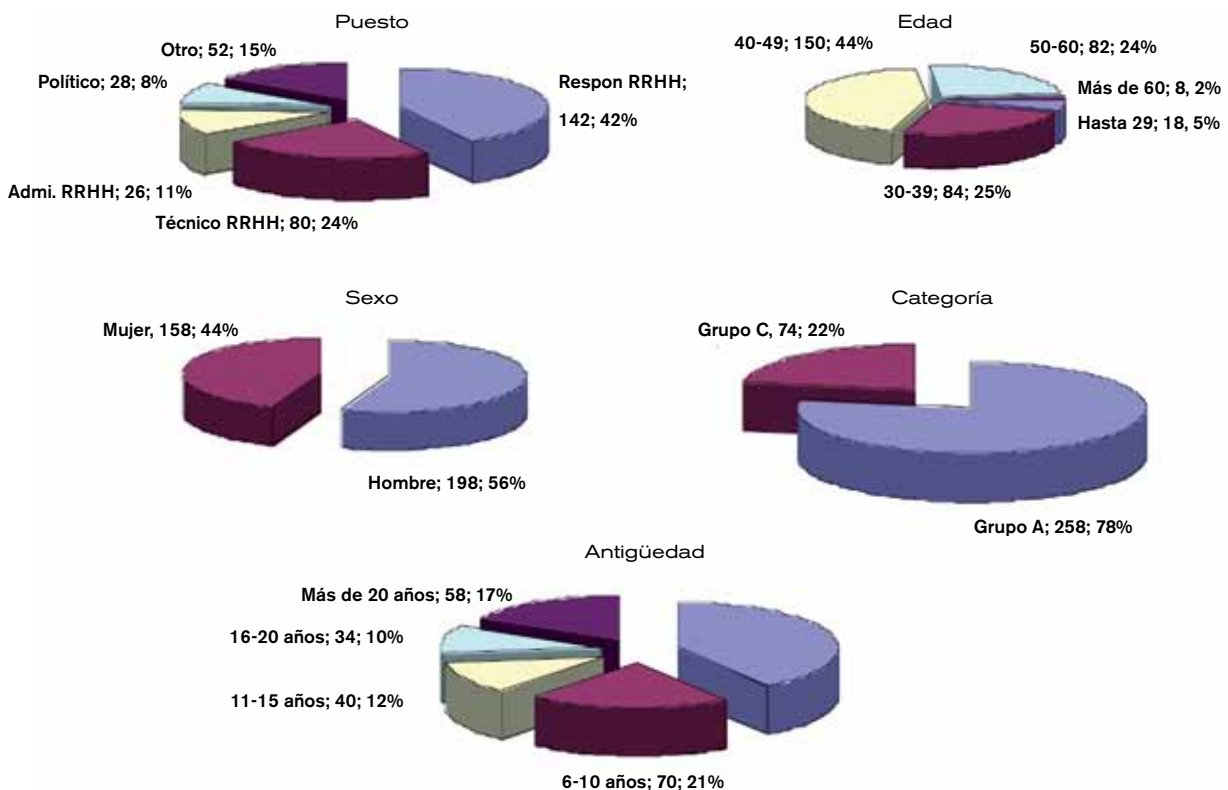
² Para determinar la posible diferencia de medias de la muestra por tamaño (nº de habitantes) se utilizó el test de la t de Student (valor de la t= 0.838, significación = 0.402). Para determinar la independencia entre la Comunidad Autónoma y el nivel de respuesta se usó el test de la Chi-cuadrado (valor de la Chi-cuadrado = 13.842 y significación = 0.610).

La tabla 3 ratifica que los ayuntamientos que han contestado la encuesta tienen un gran tamaño, ya que puede apreciarse que la media de habitantes supera los 40.000, y que son organizaciones con un presupuesto anual medio de más de 93 millones de euros y un número de trabajadores de casi 400 de media.

Por lo que respecta a los encuestados (figura 1), ya que la encuesta se dirigía al responsable de RRHH de las corporaciones municipales, vemos que un porcentaje alto de respuesta venía de dichos puestos (42%), pero también encontramos a encuestados que se identifican sólo como técnicos (24%) o administrativos de RRHH (11%). Sin duda la respuesta está en que se trata de los ayuntamientos más pequeños en los que las tareas relacionadas con RRHH las desempeña una persona que a pesar de su puesto y responsabilidades, no se considera dentro de la categoría de “jefe”. Además en un 8% de las ocasiones fueron políticos (alcalde, teniente de alcalde, secretaria de la alcaldía) los que contestaron a la encuesta.

Vemos como los encuestados son mayoritariamente hombres, aunque con una desigualdad no excesiva (56% hombres, frente al 44% mujeres) y cómo su rango de edad oscila de forma mayoritaria entre los 40 y 49 años. Por otra parte una mayoría de encuestados se ubica en el grupo A (78%); este grupo está compuesto por los trabajadores que requieren para su puesto formación universitaria. Son muchos menos los que se ubican en el grupo C, personal administrativo que no tiene el requisito de dicha formación. Aunque un 40% de encuestados no tiene una antigüedad muy elevada, ya que lleva hasta 5 años en el puesto, la media de antigüedad en el puesto es de 10 años. Creemos que con todas estas características sobre el perfil del encuestado, podemos afirmar que el mismo reúne los requisitos exigibles de formación, antigüedad, jerarquía y cargo que le validan para poder contestar a las preguntas de nuestra encuesta.

Figura 1: Perfil del encuestado



4.2. Outsourcing

Tabla 4: Servicios de los ayuntamientos, prioridad y *outsourcing*

Servicios Ayuntamiento	Prioridad			Outsourcing		
	Media	Mediana	Moda	Media	Mediana	Moda
Limpieza, parques y basura	5.54	6	6	4.96	6	7
Cultura	5.36	5	5	3.09	3	5
Seguridad ciudadana	5.32	5	6	1.70	1	1
Deportes	5.31	5	6	3.38	4	4
Comercio, fomento y empleo	5.27	5	6	2.67	3	1
Urbanismo y vivienda	5.22	5	5	2.60	2	2
Programas Tercera Edad	5.16	5	6	2.89	3	2
Colectivos desfavorecidos	5.09	5	6	2.75	2.5	2
Juventud	4.91	5	5	2.79	3	2
Turismo y promoción	4.80	5	5	2.84	3	1
Calidad medioambiental	4.74	5	5	3.35	4	5
Mantenimiento instalaciones	4.68	5	5	3.90	4	5
Revitalización casco antiguo	4.49	5	5	2.77	2	0
Sanidad	4.11	4	4	2.47	2	0
Transporte Público	4.10	4	4	3.41	3	0

En la tabla 4 aparece la importancia o prioridad que cada ayuntamiento le concede a sus distintos servicios y el grado en que los mismos son subcontratados. Lo primero a destacar es que los distintos ayuntamientos ofrecen bastante importancia a todas las áreas señaladas, ya que todas ellas están valoradas por encima de la media de la escala de likert, además no existe una gran diferencia entre las áreas más valoradas y las menos valoradas; en definitiva, todos los servicios tienen en general una gran importancia.

Sin embargo, la misma tabla también refleja, en las últimas columnas, un bajo nivel de *outsourcing*, ya que incluso el servicio más externalizado, como es el de limpieza, parques y basura, recibe una puntuación media de subcontratación de 4.96, apenas por encima del valor medio de la escala de likert que es 4. Además el resto de servicios son externalizados en un grado aún más bajo. Mención aparte merece el área de seguridad ciudadana que cómo es lógico, se realiza con efectivos del propio ayuntamiento ya que es una labor que mayoritariamente recae por ley en funcionarios públicos.

A continuación tratamos de ver si existe una relación positiva o negativa entre la importancia otorgada por los ayuntamientos a los diferentes servicios y el nivel de externalización de los mismos. Para ello hemos realizado un análisis de correlaciones y hemos reforzado las conclusiones con un análisis de diferencia de medias.

Se observan muchas correlaciones positivas y muchas de ellas significativas entre la importancia otorgada a los diferentes servicios de un ayuntamiento y su nivel de *outsourcing*. Además con la prueba T de Student, o con la prueba no paramétrica U de Mann-Whitney, usada cuando no hay homocedasticidad en las variables, se vuelve a reforzar esta conclusión, es decir, a medida que el ayuntamiento le concede más prioridad o importancia a las actividades, más se subcontratan los servicios relacionados con dicha actividad. La única actividad que tiene un signo totalmente opuesto a las demás es la de seguridad ciudadana, antes mencionada, en la que la correlación ente la importancia concedida a esta área por los distintos ayuntamientos y el grado de subcontratación es negativa.

Se comprueba además cómo existe una relación entre el tamaño de los ayuntamientos (medido por el número de habitantes del municipio, su presupuesto y su número de trabajadores) y la propensión a externalizar las actividades. Los ayuntamientos que más externalizan se corresponden con aquéllos de más tamaño, con más habitantes, más presupuesto y más trabajadores³.

En cuanto a la opinión que los ayuntamientos tienen respecto del *outsourcing* (tabla 5), se destaca el que contribuye a un mejor servicio a los ciudadanos y que los servicios externalizados están bien controlados por los ayuntamientos, siendo también relevante, aunque no

con el mismo interés, el hecho de que la subcontratación permite reducir costes. Los ayuntamientos en general no creen que tengan una gran cantidad de servicios subcontratados con otras empresas, ni que tampoco el hecho de aumentar la externalización permitiera mejorar aún más los servicios. Se detecta en general una postura bastante conservadora frente al *outsourcing* en los ayuntamientos encuestados, ya que como se puede ver por la media, mediana y moda de los ítems consultados, en general sus opiniones no son excesivamente entusiastas respecto del *outsourcing*.

Tabla 5: Opinión respecto del *outsourcing*

Opinión sobre <i>Outsourcing</i>	Media	Mediana	Moda
Los servicios que se han subcontratado permiten prestar un mejor servicio al ciudadano	4.37	5	7
Los servicios que se han subcontratado están bien controlados por parte del ayuntamiento	4.04	4	6
Los servicios que se han subcontratado permiten reducir costes	3.96	4	6
El nivel de servicios subcontratados permiten que mantengamos una buena imagen ante el ciudadano	3.94	4	4
Aumentar el nivel de servicios prestados permitiría mejorar los servicios al ciudadano	3.70	4	4
Tenemos un elevado número de servicios subcontratados con empresas	3.44	4	3

4.3. Posicionamiento estratégico

Tabla 6: Posicionamiento estratégico de los ayuntamientos

	Media	Mediana	Moda
Se busca que los servicios lleguen al mayor número de ciudadanos	5.763	6	7
Se busca que los servicios lleguen a las minorías sociales	5.213	5	6
Ofrecer nuevos servicios a los ciudadanos existentes es una máxima	4.736	5	5
Los servicios que ofrecemos se centran en las áreas tradicionales	4.694	5	5
Se busca utilizar los recursos internos para la prestación de servicios	4.685	5	5
Las presiones externas son las que más condicionan los servicios que se ofrecen	4.638	5	5
Ofrecer servicios existentes a nuevos usuarios es un máxima	4.589	5	4
La reducción de costes de los servicios es esencial a la hora de prestarlos	4.473	4	4
Los servicios que ofrecemos están a la vanguardia de los ayuntamientos más innovadores	3.869	4	4
Se busca la implicación del sector privado para la prestación de los servicios	3.745	4	3
Existe una buena planificación estratégica tanto a corto como a largo plazo	3.366	3	5

³ Se pueden solicitar a los autores las tablas con los valores estadísticos que conducen a los anteriores resultados.



En cuanto al perfil estratégico de los ayuntamientos (tabla 6), observamos como entre sus características más acusadas están la preocupación por alcanzar objetivos cualitativos, y que sus servicios lleguen al mayor número de usuarios posibles, sin por ello menospreciar la diversidad y el respeto a las necesidades de las minorías sociales. Además los ayuntamientos persiguen la novedad en los servicios que ofrecen, tratando a su vez de no descuidar las áreas tradicionales. En cuanto a su posición frente al *outsourcing*, buscan sobre todo el uso de sus recursos internos más que la implicación del sector privado en la prestación de los servicios. Los ayuntamientos en general reconocen no tener una buena planificación estratégica a corto ni largo plazo, y así mismo, no ser muy vanguardistas.

A continuación se ha realizado un análisis factorial de Componentes Principales, con la información de los ítems relativos a la postura estratégica de los ayuntamientos. El objetivo de este análisis factorial es reducir la información ofrecida por las variables originales en una serie de factores o constructos que subyacen a dicha información, y con un número menor que las variables originales. De esta forma cada factor se puede considerar una combinación de varias variables originales. Al resaltar los factores que subyacen en cada grupo se trata de obviar la información de menor importancia o re-

dundante. Hemos comprobado que dicho análisis factorial es pertinente⁴.

El primer factor se identifica básicamente con las características propias de la estrategia Prospectiva, así que lo denominamos al mismo *estrategia prospectiva*. Los ayuntamientos que se asimilan a esta estrategia buscan ofrecer más servicios vanguardistas, además tratan de diversificar sus servicios y sus mercados (nuevos servicios a usuarios existentes y servicios existentes a nuevos usuarios); igualmente persiguen una estrategia que atienda tanto a una gran cantidad de usuarios como a las minorías y son los ayuntamientos que más planifican su estrategia tanto a corto como a largo plazo.

El segundo factor se identifica con la *estrategia defensiva*, que sobre todo busca continuar ofreciendo los servicios tradicionales y obtener rendimiento de sus recursos internos. Tanto en este factor como en el anterior contribuye con casi igual grado de participación el ítem referente a la reducción de costes, por lo que al no poder identificarse con ningún factor en solitario se descarta su interpretación.

Por último, el tercer factor se identifica claramente con la *estrategia reactiva*, la propia de las organizaciones que sólo actúan impulsadas por las presiones externas y que, en este caso, busca más la implicación del sector privado en la prestación de los servicios típicos de los ayuntamientos.

⁴ Las tablas correspondientes al análisis factorial no se han incluido para agilizar la lectura, pero pueden solicitarse a los autores.

4.4. Outsourcing y Posicionamiento Estratégico

A continuación vamos a determinar qué ayuntamientos valoran más los diferentes servicios prestados por los mismos, para ver si existe una relación entre el grado de importancia y el perfil estratégico; posteriormente determinaremos la posible relación entre el perfil estratégico y el grado de *outsourcing*⁵. La estrategia prospectiva está correlacionada positivamente con la importancia otorgada a todas las funciones del ayuntamiento, la diferencia de medias es también significativa, es decir,

los ayuntamientos que consideran más importante cada función se identifican más con la estrategia prospectiva. También los ayuntamientos identificados con la estrategia defensiva le otorgan gran importancia a la mayoría de actividades del ayuntamiento (excepto para el caso de las actividades de transporte público y de revitalización del caso antiguo). Sin embargo los ayuntamientos que se aproximan más a una estrategia reactiva son los que menos importancia le dan a muchas de las funciones del ayuntamiento.

Tabla 7: Outsourcing y Posicionamiento Estratégico

Factores	Grado <i>Outsourcing</i>	Levene				
		Mean	F	Sign.	T (student) o U Mann-Whitney	Sign.
Estrategia Preactiva	Encima media	0.236	1.458	0.228	4.760	0.000
	Debajo media	-0.255				
Estrategia Defensiva	Encima media	-0.084	10.969	0.001	14020	0.092
	Debajo media	0.091				
Estrategia Reactiva	Encima media	0.160	3.114	0.078	3.181	0.002
	Debajo media	-0.173				

En la tabla 7 se comprueba como los ayuntamientos que más se acercan a las posturas proactivas y reactivas externalizan más que aquéllos que no se acercan a dichas posturas, por el contrario los ayuntamientos que más se acercan a la postura defensiva externalizan por debajo de la media.

5. CONCLUSIONES

La encuesta realizada a los mayores ayuntamientos españoles revela el escaso grado de *outsourcing* de los servicios municipales, siendo el servicio de limpieza, parques y basura el más externalizado y el de seguridad ciudadana en el que menos se busca la participación de empresas externas. Incluso en las actividades más externalizadas se confía sólo de forma parcial en la colaboración de servicios externos, es decir, los ayuntamientos optan por un *outsourcing* parcial o selectivo, desdeñando la práctica del *outsourcing* total o *outsourcing* extremo (Bradbury y Waechter, 2009). Se observa, además, que existe una relación positiva entre la importancia

que cada ayuntamiento otorga a las distintas actividades y el grado de *outsourcing*, es decir, cuando más importante se considera una actividad más se recurre a la colaboración con empresas externas (excepto en la anteriormente citada actividad de seguridad ciudadana). Son, por otra parte, los ayuntamientos de mayor tamaño (con mayor número de habitantes, mayor presupuesto y mayor número de empleados) los que más recurren a servicios de empresas externas. Esto nos lleva a pensar que el *outsourcing* es en los ayuntamientos españoles un complemento que persigue mejorar los servicios prestados, y que las corporaciones locales no recurren al mismo por falta de recursos internos, sino para complementar sus propias capacidades. Las opiniones de los ayuntamientos muestran que el *outsourcing* puede contribuir a dar un mejor servicio al ciudadano y que no es una estrategia que sirva sobre todo para controlar costes, coincidiendo con los resultados de anteriores estudios (Norton y Blanco, 2009). En cualquier caso, podemos decir que en término medio se observa una postura

⁵ Para ello hemos utilizado análisis de correlaciones y test de diferencia de medias.

bastante conservadora en los ayuntamientos hacia la externalización. Esta postura conservadora puede responder a los modelos culturales típicos de nuestro país y propios incluso de toda la Europa continental (Helgason y Klarescov, 2005).

En cuanto al perfil estratégico de los ayuntamientos, observamos como entre sus características más acusadas están la preocupación por alcanzar objetivos cualitativos, y que sus servicios lleguen al mayor número de usuarios posibles, sin por ello menospreciar la diversidad y el respeto a las necesidades de las minorías sociales. Además los ayuntamientos persiguen la novedad en los servicios que ofrecen, tratando a su vez de no descuidar las áreas tradicionales. En cuanto a su posición frente al *outsourcing*, se refrenda que los ayuntamientos buscan sobre todo el uso de sus recursos internos y no la implicación del sector privado en la prestación de los servicios. Los ayuntamientos en general reconocen no tener una buena planificación estratégica a corto ni largo plazo, y así mismo, no ser muy vanguardistas.

La utilización de un análisis factorial nos ha permitido identificar tres perfiles estratégicos diferenciados en los ayuntamientos encuestados, al igual que en el trabajo de Andrews, Boyne, Law y Walker (2009), que coinciden con los perfiles que Miles y Snow (1978) denominan estrategia prospectiva, defensiva y reactiva. La estrategia prospectiva y defensiva son las que más importancia atribuyen en general a los distintos servi-

cios del ayuntamiento, mientras que la reactiva los consideran menos importantes. Al relacionar estos perfiles estratégicos con las posiciones de los ayuntamientos frente al *outsourcing* se detecta como los ayuntamientos que más externalizan, más se identifican con la estrategia prospectiva o con la reactiva, mientras que los que menos lo hacen se identifican más con la defensiva. La explicación puede residir en que la estrategia defensiva es más conservadora y por ello quizá considere menos el *outsourcing* como una opción para ofrecer o mejorar sus servicios. Los ayuntamientos reactivos recurren al *outsourcing*, quizá porque al no otorgarle tanta importancia a los servicios pretenden reducir sus responsabilidades al respecto, mientras que los prospectivos los consideran muy importantes y pueden ver al *outsourcing*, como anteriormente hemos apuntado, como una forma de complementar y mejorar sus servicios.

A pesar de las investigaciones realizadas sobre el *outsourcing* en el sector público, todavía queda mucho por estudiar. En nuestro análisis nos hemos centrado en las interconexiones entre estrategia organizativa y *outsourcing* en el sector público, cuestión que hasta ahora no habíamos visto desarrollada. En cualquier caso, la literatura sobre *outsourcing* en el sector público tiene que dar todavía guías claras acerca de qué servicios son importantes candidatos para la externalización y cómo la contratación de servicios debe ser efectivamente dirigida (Young, 2007).



BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. y McGuire, M.** (2003). "Collaborative public management: New strategies for local governments". Georgetown University Press. Washington D.C.
- Andrews, R.; Boyne, G.A. y Walker, R.M.** (2006). "Strategy content and organizational performance: An empirical analysis", *Public Administration Review*, Vol. 66, N. 1, pp. 52-63.
- Andrews, R.; Boyne, G.A.; Law, J. y Walker, R.M.** (2009). "Strategy, structure and process in the public sector: a test of the Miles and Snow Model". *Public Administration*, Vol. 87, N. 4, pp. 732-749.
- Bensghir, T.K. y Tekneci, A.** (2008). "An Evaluation of the Outsourcing IS/ICT Activities in Turkish Ministerial Computer Departments". *Public Administration and Development*. Vol. 28, N. 2, pp. 94-104.
- Berman, E.M.** (1996). "Local government and community-based strategies: Evidence from a national survey of a social problem". *The American Review of Public Administration*, Vol. 26, N. 1, pp. 71-91.
- Boje, D.M. y Whetten, D.A.** (1981). "Effects of organizational strategies and contextual constraints on centrality and attributions of influence in interorganizational networks", *Administrative Science Quarterly*. Vol. 26, N. 3, pp. 378-395.
- Bolton, N. y Leach, S.** (2002). "Strategic planning in local government: A study of organisational impact and effectiveness". *Local Government Studies*, Vol. 28, N. 4, pp. 1-21.
- Boyne, G.A. y Walker, R.M.** (2004). "Strategy content and public service organizations". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 14, N. 2, pp. 231-252.
- Bradbury, M.D. y Waechter, G.D.** (2009). "Extreme Outsourcing in Local Government. At the top and all but the top". *Review of Public Personnel Administration*. Vol. 29, N. 3, pp. 230-248.
- Brown, T.L. y Potoski, M.** (2003). "Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments". *Public Administration Review*. Vol. 63, N.2, pp. 153-164.
- Cannadi, J. y Dollery, B.** (2005). "An Evaluation of Private Sector Provision of Public Infrastructure in Australian Local Government". *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 64, N. 3, pp. 112-118.
- Claver, E.; González, R.; Gascó, J.L. y Llopis, J.** (2002). "Information systems outsourcing: reasons, reservations and success factors". *Logistics Information Management*. Vol. 15, N. 4, pp. 294 - 308.
- Conant, J.S.; Mokwa, M.P. y Varadatan, P.R.** (1990). "Strategic Types, Distinctive Marketing Competencies and Organizational Performance: A Multiple Measures Based Study", *Strategic Management Journal*, Vol. 11, N. 5, pp. 365-383.
- Enticott, G. y Walker, R.M.** (2008). "Sustainability, Performance and Organizational Strategy: an Empirical Analysis of Public Organizations". *Business Strategy and the Environment*. Vol. 17, N. 2, pp. 79-92.
- Feiock, R.C. y Jang, H. S.** (2009). "Nonprofits as Local Government Service Contractors". *Public Administration Review*. Vol. 69, N. 4, pp. 668-680.
- Fernández,** (2007). "What Works best when contracting for services? An Analysis of contracting Performance at the Local Level in The US". *Public Administration*. Vol. 85, N. 4, pp. 1119-1141.
- Gow, J.I. y Dufour, C.** (2000): "Is the New Public Management a paradigm?". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 66, N. 4, pp. 573-597.
- Helgason, K.S. y Klareskov, V.** (2005). "When the Halo Wears Off". *Public Manager*. Vol. 34, N. 4, pp. 42-48.
- Hood, C.** (1995): "Contemporary management". *Public Policy and Administration*. Vol. 10, N. 2, pp. 104-117.

Jacobsen, D.I. (2005): "Sand in the machinery? Comparing bureaucrats' and politicians' attitudes towards public sector reform". *European Journal of Political Research*. Vol. 44, N. 6, pp. 767-799.

Kulik, C. T. y Perry, E. L. (2008). "When less is more: The effect of devolution on HR's strategic role and construed image". *Human Resource Management*. Vol. 47, N. 3, pp. 541-558.

Lambright, K. T. (2009). "Agency Theory and Beyond: Contracted Providers' Motivations to Properly Use Service Monitoring Tools". *Journal of Public Administration Research*. Vol. 19, N. 2, pp. 207-227.

Marvel, M.K. y Marvel, H.P. (2007). "Outsourcing Oversight: A comparison of Monitoring for In-House and Contracted Services". *Public Administration Review*. Vol. 67, N. 3, pp. 521-530.

Mathiasen, D.G. (1999): "The New Public Management and its critics". *International Public Management Journal*. Vol. 2, No. 1, pp. 90-111.

Miles, R.E. y Snow, C.C. (1978). "Organizational Strategy, Structure and Processes". McGraw-Hill. New York.

Murray, J. G.; Rentell, P.G. y Geere, D. (2008). "Procurement as a Shared service in English Local Government". *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 21, N. 5, pp. 540-555.

Norton, S.D. y Blanco, L. (2009). "Public-privat partnerships: a comparative study of new public management and stakeholder participation in the UK and Spain". *International Journal of Public Policy*. Vol. 4, N. 3/4, pp. 214-231.

Poister, T.H. y Streib, G. (2005). "Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after two Decades". *Public Administration Review*. Vol. 65, N. 1, pp. 45-56.

Proeller, I. (2007). "Outcome-orientation in performance contracts: empirical evidence from Swiss Local Governments". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 73, N. 1, pp. 95- 111.

Sebaa, A.A.; Wallace, J. y Cornelius, N. (2009): "Managerial characteristics, strategy and performance in local government". *Measuring Business Excellence*. Vol. 13, N. 4, pp. 12-21.

Ward, R.C. (2007). "The Outsourcing of Public Library Management. An Analysis of the Application of New Public Management Theories from the Principal-Agent Perspective". *Administration & Society*. Vol. 38, N. 6, pp. 627-648.

Yamamoto, H. (2003). "New Public Management. Japan's practice". *Institute for International Policy Studies. Paper 293E. Download Sept/4/2009.*

Young, S. (2007). "Outsourcing: uncovering the complexity of the decision". *International Public Management Journal*. Vol.10, N. 3, pp. 307-325.

Young, S. (2008). "Outsourcing in Public Health: a Case Study of Contract Failure and its Aftermath". *Journal of Health, Organization and Management*, Vol. 22, N. 5, pp. 446-464.