



Entidades colaboradoras:



## Internalizar o externalizar servicios en la administración pública: estrategia, costes y control

05/05/20



*Josep Viñas (josep.vinas@udg.edu)*

*Profesor Titular de Economía Financiera y Contabilidad*

*Universitat de Girona*

► **INDICE**

1. Introducció
2. Las actividades estratégicas
3. Valoración de los costes
4. Control de los procesos de externalización
5. Nuevas propuestas para internalizar
6. Algunos datos empíricos



## ➤ INTRODUCCIÓN (1)

### ➤ HERRAMIENTAS DEL SECTOR PRIVADO

- En algunos casos se ha constatado que la administración pública no ha sido capaz de gestionar o prestar unos servicios con los niveles adecuados de **economía, eficiencia y eficacia**. En épocas de crisis económica y, por lo tanto, de restricción presupuestaria esta circunstancia ha constituido un mayor agravante
- La New Public Management (NPM) quiere sustituir la **administración burocrática** típica de muchas entidades públicas y, para ello, necesita nuevas estructuras de gestión.
- Los gestores públicos, desde hace algún tiempo, han estado buscando soluciones a través de las **herramientas** utilizadas por el sector privado para introducir mejoras en la eficiencia y la eficacia de sus organizaciones

### ➤ OUTSOURCING

- Entre estas herramientas podemos encontrar el outsourcing o externalización de servicios utilizada para disminuir la complejidad de las organizaciones y la **mejora de la competitividad**
- Es decir, algunas actividades propias de la empresa se pueden realizar desde el exterior, a cambio de un precio acordado, por un **proveedor especializado**
- El actual entorno cada vez más competitivo y de cambios constantes obliga a las empresas a generar más flexibilidad y adaptabilidad para reducir costes fijos, así como **centrar sus esfuerzos** y recursos en aquellos procesos en los que son especialistas o expertos (core business)

## ➤ INTRODUCCIÓN (2)

### ➤ ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO

- La adaptación del NPM implica una nueva estructura en el tamaño del sector público (**rightsizing**), la adopción de algunos principios basados en el mercado y la asunción de responsabilidades por parte del sector privado
- Por lo tanto, no sólo habrá que valorar consideraciones económicas sino también aspectos políticos que promuevan estas nuevas herramientas de gestión y, por lo tanto, habrá que analizar las **ideas estratégicas** de los distintos gobiernos

### ➤ CULTURA ORGANIZATIVA DE CADA PAÍS

- Asimismo, la cultura organizativa de los países también influirá en la utilización de estas herramientas de gestión. En este caso, los países de tradición anglosajona (Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda) son **más entusiastas** que los países de la Europa Continental (Alemania, Francia o Italia)
- En todo caso, a pesar de las connotaciones políticas y culturales que se derivan, la prestación de servicios públicos no tiene una organización productiva tan diferente de la de algunos servicios privados y, por tanto, debería analizar con criterios similares siempre que **se cumplan los objetivos sociales** por los que fueron diseñados
- En estos últimos años, determinados sectores políticos y sociales han promovido una tendencia en la que se ha planteado el proceso contrario, es decir, la **internalización de servicios** que, en el ámbito público local, se ha llamado re-municipalización

## ➤ LAS ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS (1)

### ➤ CARACTERÍSTICAS

- Las actividades estratégicas corresponderán a aquellos servicios, procesos o actividades que son competencias básicas de la organización y en las que la organización es experta y competitiva. Es decir, aquellas actividades en que la organización disponga de una **ventaja competitiva**, que formen parte de su **core business**, aquellas que sean **esenciales**, que aporten mucho **valor añadido**, y aquellas en que la entidad esté o quiera estar **especializada**

### ➤ CRITERIOS TÉCNICOS

- La previsión futura de demanda de la actividad. Es decir, si la actividad tiene prevista mucha demanda futura entonces también será más estratégica
- La estabilidad de los recursos, la demanda y el mercado del servicio. A más estabilidad y menos fluctuaciones, más estratégica será la actividad
- La necesidad elevada de recursos para la ejecución de la actividad. A menor impacto en el presupuesto y mayor flexibilidad a la hora de encontrar alternativas a la disponibilidad de los recursos, más estratégica será la actividad.
- Los condicionamientos económicos del tipo costes de transacción, y facilidad de especificación y evaluación del servicio. Cuantos más costes de transacción tenga, y cuanto menos fácilmente especificable y evaluable sea más estratégica será la actividad

## ➤ LAS ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS (2)

### ➤ ADAPTACIÓN AL SECTOR PÚBLICO

- En el momento de decidir qué actividad, proceso o servicio es estratégico para una entidad pública, deberemos **adaptar los conceptos** que contempla la gestión privada.
- Dentro del ámbito competencial en el que una administración pública puede prestar servicios públicos o de carácter económico tendremos que diferenciar los servicios que según la normativa legal, son **obligatorios** o esenciales de los **no obligatorios** o no esenciales
- Alguien podría considerar que **los primeros son estratégicos por obligación legal**, pero no existe una correlación tan clara
- También se podrían valorar como servicios estratégicos, aquellos servicios públicos que las administraciones inferiores deberán prestar por delegación en el ejercicio de sus competencias de las administraciones superiores
- En cambio, parece más claro que serán actividades estratégicas, en el ámbito público, aquellas otras actividades o servicios diferentes de las anteriores que dependan de decisiones políticas marcadas por criterios ideológicos, y no por criterios técnicos, como pueden ser aquellas que identifican los tipo de prestación de servicios y sus beneficiarios, por cuestiones de **alta sensibilidad social** y para funciones de **planificación a largo plazo**

## ➤ LAS ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS (3)

### ➤ PROPUESTA DE VALORACIÓN TÉCNICA

- Definir cuál es su **misión** y su **visión** futura a medio o largo plazo
- Realizar un análisis de su entorno interno (factores organizativos) y un diagnóstico externo de la realidad social, económica y territorial
- **Análisis DAFO**
- **Priorizar el orden de las actuaciones**

### ➤ ORDEN DE PRIORIDADES

- 1 - actividades o servicios públicos de prestación obligatoria según el marco legal y que la administración pública considere una competencia básica (core), que aporten ventajas competitivas, mucho valor añadido, que las diferencien respecto del resto de competidores, y que formen parte de su misión y visión de futuro
- 2 - actividades o servicios públicos core que ayuden a cumplir su misión y visión de futuro, pero que no sean de prestación obligatoria. En este punto se incluirán todas las actividades no obligatorias que tengan que ver con sus competencias, las actividades provenientes de competencias delegadas de otras administraciones o de competencias impropias
- 3 - actividades económicas de utilidad pública que puedan ser consideradas como **competencia básica de la organización** y estén en línea con su misión y visión de futuro
- 4 - actividades económicas o servicios públicos no-core que sean de interés ideológico, según el equipo de gobierno de la administración pública, y estén en línea con la misión y visión futura del plan estratégico de la organización.

## ► VALORACIÓN DE LOS COSTES (1)

### ► ESTRUCTURA DE COSTES

- Si se analiza la estructura de costes de una administración pública se observa que sus apartados más importantes suelen ser los correspondientes a los **costes de personal**, principalmente, y, en segundo término, la **amortización** y los **costes de los servicios exteriores**
- El comportamiento de las dos primeras tipologías ante cambios en el volumen de producción se clasificarían, en la mayoría de ocasiones, como **costes fijos o semifijos**, mientras que la tercera tipología podría tener más características de **costes variables**
- El **coste de personal**, dentro de la estructura de costes de las administraciones públicas, es el coste que, históricamente, destaca como una de los más importantes, pudiendo llegar, en algunos casos, hasta el 35% del total del presupuesto de gastos
- Por otra parte, es bien conocida la particularidad de este tipo de costes dentro del sector público, porque a menudo representa un **coste fijo irreversible**. De hecho, este tema ha sido, a lo largo de los años, uno de los puntos con más críticas dentro del sector, ya que ha representado, en muchas ocasiones, un problema real para la contratación de nuevos trabajadores o para sustituir a los antiguos
- De todos modos, el hecho de calificar el coste de personal como fijo y, en un segundo nivel, como irreversible dependerá de las diferentes categorías profesionales que existen en la administración pública, a menudo divididas en **funcionarios** (el 2011 representaban el 61,5%) y **laborales**



## ▶ VALORACIÓN DE LOS COSTES (2)

### ▶ ANÁLISIS DE LOS COSTES

- ▶ El hecho de tener una parte importante de los costos como fijos, y algunos de ellos irreversibles, puede significar un problema para internalizar los costes de algunos servicios, aunque también es cierto que cuando se procede a una externalización, en muchas ocasiones, **la empresa proveedora del servicio debe subrogar a los trabajadores**, aunque la categoría de coste de estos, fijo o variable, pueda ser modificada
- ▶ Para la correcta prestación de los servicios públicos también es necesario tener invertidos recursos en instalaciones y otros activos en propiedad, así como bienes que, si bien no son de propiedad, requerirán un gasto fijo durante gran parte de la su vida útil. El hecho de externalizar un servicio **puede permitir traspasar o eliminar estos activos necesarios para la prestación del servicio**, con la consecuente reducción de sus partidas de amortización o mantenimiento
- ▶ Podemos concluir que, como que la externalización consiste en traspasar la gestión de una función o servicio público a un tercero, permite a la administración pública poder prescindir o reducir una parte de los recursos destinados la prestación del servicio externalizado y así poder trasladar una parte de estos costes fijos en variables, es decir, **reducir su estructura en personal y sus instalaciones** ya que será el proveedor externo de servicios el que asumirá estos costes
- ▶ Sin embargo, el cambio en la estructura de costes no nos debe hacer olvidar que el objetivo de externalizar una actividad o servicio público es conseguir una mayor economía, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, así como **el mantenimiento o incremento de su grado de impacto en la sociedad**

## ► CONTROL DE LOS PROCESOS DE EXTERNALIZACIÓN (1)

### ► CARACTERÍSTICAS

- En primer lugar, para elaborar un eficiente sistema de control es necesario definir las variables básicas que deseamos controlar (**calidad, eficacia, economía, etc.**). Estas variables estarán referidas al desarrollo del proceso (por ejemplo, el coste previsto del servicio), al resultado de la prestación del servicio (por ejemplo, en el caso de una brigada de mantenimiento, el tiempo de realización del servicio) y en la valoración externa de éste, tanto por parte del usuario directo como de otros stakeholders que no reciban el servicio, pero que indirectamente estén interesados en su valoración
- En segundo lugar, se establecerán los **indicadores**, específicos para cada servicio, que nos permitan verificar el estado de cada una de las variables de control que se hayan elegido, así como definir cuáles son los valores que han de alcanzar los indicadores por considerar que el servicio cumple las expectativas deseadas
- En tercer lugar, se debe determinar cuál será la **metodología** que se utilizará para recoger toda la información anterior durante la prestación del servicio y la periodicidad de este control sin dejar de lado la realización de posibles controles aleatorios
- Finalmente, se designará el equipo o persona de control así como el diseño de las actividades a realizar por el mismo durante la prestación del servicio

## ► CONTROL DE LOS PROCESOS DE EXTERNALIZACIÓN (2)

### ► PUNTO ÓPTIMO DE CONTROL

- Para diseñar este sistema de control será necesario invertir una serie de recursos que supondrán un mayor o menor coste para la administración pública, en función de la intensidad elegida para el control. En este sentido la administración pública debe establecer unos límites tratando de obtener el **máximo control alcanzable con los mínimos costes posibles (punto óptimo de control)**. Para encontrar este punto óptimo de control, se deberá partir de la hipótesis de que la calidad del servicio prestado con gestión indirecta al menos se mantiene, o en su caso se mejora, con respecto a la prestación del servicio de forma directa, teniendo en cuenta tres restricciones.
- La **primera restricción** marca el límite legal mínimo de control que deberá aplicar una administración pública para gestionar indirectamente un servicio o una función determinada. Estos límites mínimos se establecen por un lado, de manera general, por las **leyes de contratos de las administraciones públicas**, y por otro lado, de manera específica, por las **normas sectoriales** que afecten a los servicios externalizados. Sin embargo, aunque el control mínimo se debe hacer, es difícil encontrar normativa que indique cómo se debe hacer, ni la eficiencia requerida para este control. Por lo tanto, tendremos que definir los elementos indispensables necesarios para poder realizar un mínimo control efectivo.
- La **segunda restricción** puede valorar hasta donde está dispuesta la administración pública a asumir el riesgo de no control de la externalización más allá del mínimo legal. Esta valoración será menor cuanto más intenso sea el control, ya que a más control menos riesgo y por lo tanto menos coste asociado al riesgo.
- La **tercera restricción** sería analizar un coste proveniente de un sistema de control complementario que será creciente en función de cuanto más intenso sea el control, que nos definirá un **margen máximo de actuación** de que disponemos a la hora de incrementar la intensidad del control

## ► NUEVAS PROPUESTAS PARA INTERNALIZAR (1)

### ► ¿MODA O TENDENCIA?

- En estos últimos años ha surgido con fuerza una tendencia en el sector público, especialmente en el ámbito municipal, sobre la internalización de algunos servicios que habían sido externalizados en algún momento. Este fenómeno se ha llamado **re-municipalización**, que podríamos definir como el regreso a la gestión directa de servicios de titularidad pública prestados por empresas privadas o mixtas en las administraciones públicas
- Esta tendencia ha venido defendida, principalmente, por causas económicas y sociales. En algunos casos, los costes crecientes de la gestión indirecta y la falta de inversiones han hecho dudar de la mejor eficiencia de la gestión privada ante la gestión pública. Por ejemplo, en el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas de 2011, se constata que **la limpieza viaria gestionada por el sector privado es un 71% más cara que la gestionada por el sector público**
- Por otra parte, desde el punto de vista social, existe una corriente de pensamiento que considera que algunos servicios públicos esenciales deben ser gestionados con **criterios de rentabilidad social**, y no sólo de rentabilidad económica
- Sin embargo, detrás de esta tendencia también existe un foco de **consideraciones políticas**, en las que las cuestiones ideológicas pasan por delante de los conceptos de economía, eficiencia o eficacia

## ➤ NUEVAS PROPUESTAS PARA INTERNALIZAR (2)

### ➤ DIFICULTADES PARA REINTERNALIZAR

- Uno de los casos más paradigmáticos es el servicio de agua potable, obligatorio para la administración local y considerado esencial para la ciudadanía. En Cataluña, cerca del 80% de la gestión de este servicio está en manos de empresas privadas y una de estas es quien presta servicios en la mayor parte de los municipios más grandes que puede llevar a un monopolio o, al menos, a un **oligopolio**
- De todos modos, lo que debe quedar claro es que la re-municipalización puede ser una buena opción cuando la gestión directa es más eficiente y eficaz que la indirecta, del mismo modo que la externalización es una alternativa cuando la gestión directa se convierte en ineficiente. Es decir, hay que eliminar posturas maximalistas y se debe analizar caso por caso
- En referencia a los procedimientos para re-internalizar servicios habrá que distinguir cuando sea por resolución anticipada de contratos vigentes o por extinción de contratos. En el primer caso, si es por causa imputable a la administración se puede **rescatar el servicio** y indemnizar al contratista, pero si es por incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales por parte del contratista puede haber una **posible indemnización del contratista a la administración**. En el segundo caso, se debe vigilar el control de la ejecución y de las condiciones para la reversión, mediante el nombramiento de un interventor técnico del servicio.

➤ **ALGUNOS DATOS EMPÍRICOS**

	TOTALLY DM	MOSTLY DM	SIMILAR DM/IM	MOSTLY OUTS.	TOTALLY OUTS.	NOT CARRIED OUT
SOCIAL SERVICES	15	6	1	1	0	0
WATER SUPPLY	6	0	0	0	17	0
ROAD CLEANING	12	0	0	1	10	0
WASTE TREATMENT	5	0	0	3	15	0
SPORTS FACILITIES	11	8	1	3	0	0
URBAN TRANSPORT	13	1	0	3	6	0
PROMOTION OF OCUPATION	18	5	0	0	0	0
NURSERY SCHOOLS	16	3	0	0	4	0
MUSIC SCHOOLS	20	0	0	2	0	1
MUSEUMS	20	0	2	1	0	0
PROMOTION OF SPORT	18	2	1	2	0	0



Entidades colaboradoras:



## Internalizar o externalizar servicios en la administración pública: estrategia, costes y control

05/05/20



*Josep Viñas (josep.vinas@udg.edu)*

*Profesor Titular de Economía Financiera y Contabilidad*

*Universitat de Girona*