

LOS DETERMINANTES DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Javier Martínez Rodríguez
Departamento de Hacienda y Economía del Sector Público
Universidad de Murcia (España)
Tfno: (968)367972 E-mail: javierma@um.es

1. LA EFICIENCIA DE LA CONTRATACIÓN EXTERNA

Cuando el sector público opta por la provisión pública de un bien o servicio, es decir, asume la responsabilidad de generar la oferta y entregarla a los ciudadanos, debe determinar a continuación qué método de provisión es el más adecuado a sus objetivos. Las dos formas alternativas de provisión pública a las que se recurre con mayor frecuencia son la producción pública y la contratación externa. En la primera se utiliza personal y capital público en los procesos productivos necesarios para obtener los bienes y servicios de provisión pública, mientras que en la segunda se contrata la producción con empresas privadas, manteniendo el sector público la responsabilidad de la prestación.

La consecuencia principal de la contratación externa en los organismos públicos es que se modifican los gastos presupuestarios relativos al servicio público contratado. Los gastos de personal, materiales e infraestructura, que constituyen el coste de producción pública, se sustituyen por el abono de un precio a la empresa contratista a cambio de la prestación del servicio a los ciudadanos. La diferencia entre el coste de producción pública y el privado es por tanto un aspecto crucial de la decisión sobre el modo de prestar los servicios públicos. Como señala Donahue [1991: 86] “pocas personas se preocuparían por el tema de las privatizaciones si los proveedores privados no prometieran una eficiencia superior”. En la medida que el coste privado sea en promedio efectivamente inferior a su equivalente público, se justifica que los gestores públicos se planteen, al menos, la oportunidad y conveniencia de sustituir la tradicional producción burocrática por la contratación externa de los servicios públicos.

Se han realizado multitud de estudios que comparan los costes de producción públicos y privados con el objeto de determinar si la contratación externa supone un ahorro en los presupuestos de la Administración. Para esta tarea, resulta especialmente útil la técnica del meta-análisis, que consiste en aglutinar la multitud de estudios empíricos, basados en muestras diferentes y desarrollados con diversas técnicas estadísticas, en un único marco

analítico, del cual pueden inferirse conclusiones generales. Hodge [1998] aplica el meta-análisis a 28 estudios internacionales de contratación externa en la Administración pública desde 1976 a 1994 y concluye que los costes privados son en promedio un 8-14% inferiores a los públicos, e incluso el ahorro de costes se incrementa en el caso de los servicios de recogida de residuos, limpieza y mantenimiento. Posteriormente, Domberger, Meadowcroft y Thompson [1986; 1987] cifraron el ahorro de la contratación privada en un 20% mediante dos trabajos, muy citados en la literatura económica sobre contratación externa, pero centrados en servicios específicos. De acuerdo a estudios más recientes, Domberger y Jensen [1997] observan que los ahorros de costes más frecuentes se sitúan en el entorno del 10-20%. La evidencia empírica disponible ha creado por tanto un cierto consenso en cuanto a que los costes de producción de las empresas privadas son inferiores a los costes públicos, de manera que la contratación externa de los servicios públicos conduce, generalmente, a una mayor eficiencia económica de la gestión pública.

Este ahorro presupuestario, derivado del mayor grado de eficiencia de las empresas contratistas privadas frente a la producción pública, parece haber sido el motivo principal por el que los gobiernos han optado por la externalización de la provisión pública¹. Sin embargo, resulta difícil para los investigadores comprobar si en realidad estas consideraciones han tenido un gran peso en la decisión de contratar, debido a que generalmente no se dispone de datos sobre los costes de las opciones alternativas. Con frecuencia sólo se conoce la opción elegida por las entidades públicas: producción directa o externalización, pero no los aspectos monetarios o de otra índole en que se ha basado la decisión.

Para poder inferir la importancia de las consideraciones presupuestarias en la toma de decisiones respecto a la forma de provisión de los servicios públicos, es necesario identificar en primer lugar los principales factores que afectan a la eficiencia relativa de las empresas contratistas privadas frente a la producción pública directa: la competencia, el marco laboral y las economías de escala.

La competencia es una de las principales razones por las que se justifica el menor coste de los contratistas privados, en comparación con el de las entidades públicas. Tradicionalmente se había situado en primer lugar la titularidad pública o privada de la organización como variable explicativa de la diferencia de costes, pero la evidencia confirma que “lo público frente a lo

¹ Ver [Lopez de Silanes, Shleifer y Vishny, 1997: 447], Donahue [1991: 194] y Warner y Hefetz [2001]

privado tiene su importancia, pero lo competitivo frente a lo no competitivo resulta habitualmente más importante” [Donahue, 1991: 114]. Así, mediante un estudio de diversos análisis empíricos, Domberger y Rimmer [1994] concluyen que el factor clave de las ganancias de eficiencia en la prestación de los servicios públicos está en someter el servicio a un proceso de licitación competitiva.

Se deduce que la externalización de un servicio público generará más ahorro de costes cuanto mayor sea el número de competidores que aspiran a la adjudicación, lo que se traduce en que las entidades públicas estarán más incentivadas a contratar en los casos en que exista un alto nivel de competencia en el sector productivo en el que se enmarca el servicio público.

Existen pocos estudios que hayan tratado de demostrar directamente el efecto de la competencia sobre la decisión de externalización del servicio público². Sin embargo, varios estudios confirman que las entidades del ámbito metropolitano contratan más que el resto (Kodrzycki [1994], Nelson [1997] y Brown y Potoski [2001]). El efecto del carácter metropolitano de la entidad local puede deberse a que haya un mayor número de empresas disponibles. Por el contrario, en las entidades apartadas de los grandes núcleos de población, especialmente en las áreas rurales, pueden existir dificultades para encontrar un número suficientemente amplio de oferentes del servicio público.

La eficiencia relativa de las empresas privadas y las instituciones públicas también se relaciona con el diferente marco laboral en el que desarrollan sus procesos productivos. Las características de las actividades públicas, en general difíciles de evaluar y medir, han configurado una estructura laboral propia, caracterizada por una gran estabilidad en el empleo y una escasa relación entre el sueldo y el cumplimiento eficiente de las tareas, al menos con aquéllas que no suponen méritos reconocidos en los procesos reglados de promoción del personal funcionario. Además, las remuneraciones en el sector público parecen ser superiores a las equivalentes por categoría laboral en el sector privado, sobre todo si se tienen en cuenta no sólo los salarios, sino también el resto de ventajas asociadas generalmente a los empleos públicos. Y dado que los servicios públicos constituyen en gran medida tareas intensivas en el factor trabajo, los mayores sueldos en el sector público tienen, por pequeña que sea la

² En el contexto de las economías de transición, Brown [2001] utiliza la cifra de población para estimar la competencia potencial en los procesos de adjudicación de servicios públicos en Ucrania. Supone que cuanto mayor sea la población de la entidad local, más desarrollado estará el sector productivo privado de la región y por tanto mayor será la tendencia a contratar porque en general el precio ofertado será menor.

diferencia respecto a los privados, un gran impacto en los costes de la producción interna. El ahorro potencial de costes salariales en el sector privado constituye por tanto un incentivo a la contratación externa del servicio.

Resulta lógico suponer que la tendencia hacia la externalización de los servicios será mayor cuanto más elevados sean, o más rápidamente crezcan, los sueldos públicos en comparación con los privados. El análisis empírico de López de Silanes, Shleifer y Vishny [1997] muestra que la magnitud de los sueldos públicos, en relación a los privados, presenta una relación inversa con la contratación. Conclusiones similares obtienen McGuire, Ohsfeldt y Van Cott [1987], Ferris y Graddy [1991], Kodrzycki [1994] y Nelson [1997].

Respecto a las economías de escala, hay que tener en cuenta que la actividad productiva de las entidades públicas locales se ve circunscrita al territorio en el que ejercen competencias, delimitado principalmente con criterios históricos y políticos. Esta escala probablemente no se corresponda el óptimo tecnológico del servicio público, mientras que las empresas privadas pueden adaptar su dimensión y cifra de negocios de manera que se minimice el coste medio de producción de largo plazo.

El estudio de Bel y Miralles [2001] sobre los determinantes de la forma organizativa del servicio de recogida de residuos en los municipios catalanes apoya el argumento anterior. La inclusión de la variable de población al cuadrado, les permite encontrar una forma de U invertida entre el porcentaje de contratación y el tamaño de la entidad municipal, con un mínimo local mayor en los municipios con más población. Nelson [1997] y Kodrzycki [1994] introducen la variable población en su análisis de la contratación externa, pero no su forma cuadrática, y obtienen una relación inversa entre el número de habitantes y la probabilidad de externalización del servicio. Ambos autores lo justifican por la presencia de importantes economías de escala en la producción pública, de manera que el ahorro de costes respecto a la producción privada es muy reducido en los municipios de mayor dimensión.

Los ahorros de costes que pueden obtenerse en la provisión pública a través de las empresas privadas son una condición necesaria, pero no suficiente, de la decisión de contratar externamente los servicios públicos. Además de la oportunidad, debe existir por parte de los responsables públicos un incentivo hacia la búsqueda de la eficiencia en la gestión pública. En caso contrario, la contratación externa no dejaría de ser una mera posibilidad.

Donahue observa que una de las principales causas que motivó que los gestores públicos en los Estados Unidos contemplasen la contratación externa de los servicios públicos fue “la permanente necesidad, inducida por el déficit fiscal, de limitar los gastos públicos” [Donahue, 1991: 17], agravada por la creciente demanda de servicios públicos y la oposición cada vez mayor a incrementos adicionales de los impuestos.

Varios autores han introducido las circunstancias presupuestarias, fiscales y financieras de la entidad pública como posibles variables explicativas de la elección organizacional de la prestación, bajo el supuesto conductista de que cuanto mayor sea la tensión financiera, los gestores públicos buscarán de forma más intensa los posibles medios para reducir sus problemas presupuestarios. La evidencia empírica utilizada por Kodrzycki [1998] muestra una correlación significativa entre la probabilidad de contratación externa y la tensión fiscal. Resultados similares obtienen López de Silanes, Shleifer y Vishny [1997]. Sin embargo, otros análisis no observan que exista una relación entre las medidas de presión presupuestaria y la probabilidad de contratar externamente los servicios³.

2. LOS COSTES DE TRANSACCIÓN

Para utilizar el mercado, es decir, para poder acceder al coste privado de producción, la entidad pública ha de asumir los costes de funcionamiento del mercado, los llamados costes de transacción, que incluyen en un sentido estricto el valor de los medios públicos (trabajo y capital) necesarios para llevar a cabo las tareas administrativas que requiere el proceso de contratación externa, pero que en un sentido amplio incluyen también todos los posibles problemas que, desde el punto de vista de la eficiencia, se generan en las relaciones del sector público con las empresas privadas.

Los costes de transacción asociados con el contrato externo pueden suponer el empleo de una gran cantidad de recursos productivos, con el consiguiente coste económico⁴, lo cual atenúa la ganancia de eficiencia de la externalización del servicio. Se han de comparar por tanto los costes de transacción con el ahorro de costes para establecer si en conjunto la contratación del servicio público genera una ganancia o una pérdida de eficiencia.

³ Boyne [1998: 152] analiza distintos estudios empíricos de contratación en los gobiernos locales de Estados Unidos y observa que “la evidencia ofrece poco apoyo a la idea de que la tensión fiscal es una restricción importante en las decisiones de contratación externa”

⁴ Osborne y Gaebler [1992] y Prager [1994] lo cifran en un veinte por ciento del total del contrato.

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Coste de} & & \text{Coste de} & & & & \\ \text{producción} & - & \text{producción} & > & \text{Costes de} & \rightarrow & \text{Contratación} \\ \text{público} & & \text{privado} & & \text{transacción} & & \text{externa} \end{array}$$

El problema es que, en general, esas cifras se desconocen, bien porque son difíciles de calcular, como el coste de producción público y el privado, o bien porque ni siquiera son magnitudes monetarias, como la mayor parte de los costes de transacción, que incluyen aspectos como la pérdida de calidad o la inversión por defecto. La dificultad de calcular este tipo de costes obliga a preguntarse si en la realidad los gobiernos los están teniendo en cuenta en las decisiones de contratación.

Dentro de los costes de transacción, los costes de búsqueda y selección reflejan los gastos en que incurre el sector público para desarrollar los procesos de contratación y adjudicación que rigen obligatoriamente las contrataciones de las Administraciones públicas. Sin estos procedimientos, la consiguiente actuación discrecional del gobierno podría alejarse de las funciones que los ciudadanos le han delegado a través del sistema democrático, y degenerar en comportamientos oportunistas e interesados por parte de los agentes políticos y burocráticos.

La búsqueda y selección se puede considerar como un coste cuasi fijo de la contratación externa, pues en gran parte es independiente de la cuantía del contrato. Una vez alcanzado el límite que impone la obligatoriedad del uso del procedimiento de adjudicación pública, el proceso genera más o menos los mismos costes sea cual sea la cuantía económica del contrato. Esto obliga a replantear el argumento de que las entidades locales de menor tamaño están más incentivadas a contratar externamente para aprovechar las economías de escala, porque en estas administraciones los costes asociados a la contratación pueden suponer un volumen de recursos superior a las ganancias derivadas del aprovechamiento de las economías de escala. Así, Ferris [1986] obtiene una relación directa y significativa entre el tamaño de la población y la probabilidad de utilizar la contratación externa como forma de provisión de los servicios públicos. Asocia este resultado con posibles ventajas de las administraciones públicas de mayor dimensión en los procesos de negociación con las empresas contratistas privadas. Christoffersen y Paldam [1998] también observan una mayor orientación al mercado en los municipios de más habitantes, y lo atribuyen a la necesidad de

que el municipio sea lo bastante grande para que pueda desarrollarse un mercado operativo para los servicios públicos.

Además, para que la contratación externa se desarrolle de forma adecuada, es necesario que el sector público supervise la actuación de la empresa contratista, pues en ausencia de actividades de control, la maximización del beneficio que guía a la empresa privada le llevará a disminuir la calidad y/o la cantidad del servicio prestado a los ciudadanos, siempre que con ello consiga rebajas del coste de producción.

El coste de la supervisión depende de las características del servicio, principalmente de la facilidad con la que puede medirse su output, la cual depende a su vez de si éste es tangible o intangible. La densidad de la población se configura como una de las variables que puede indicar la cuantía de los costes de supervisión en servicios que se desea que presenten el mismo nivel de calidad en toda la demarcación territorial, como la limpieza viaria o la recogida de residuos. En los municipios con baja densidad, es necesaria una mayor presencia de inspectores para comprobar que la empresa contratista mantiene la calidad del servicio en todo el territorio, lo que supone mayores gastos de supervisión y reduce el ahorro de costes de la contratación externa.

Dado que la densidad de población es generalmente mayor en las entidades metropolitanas que en las rurales, el efecto de los costes de supervisión se une al de la competencia, expuesto en el epígrafe anterior. La observación de Kodrzycki [1994] y Nelson [1997], respecto a que las instituciones públicas metropolitanas contratan más que las rurales, puede explicarse por tanto no sólo por la existencia de una mayor competencia de empresas contratistas privadas en las primeras, sino también por el mayor coste de supervisión en las segundas.

Un factor que influye notablemente en la cuantía de los costes de transacción es la especificidad de activos, que aparece cuando el proceso productivo de los bienes o servicios contratados requiere el empleo de activos fijos que no tienen usos alternativos, o en todo caso son muy limitados e imperfectos. De esta forma, la adquisición de activos específicos genera costes enterrados que no son recuperables cuando finaliza la relación contractual. Pueden distinguirse cuatro categorías diferentes de especificidad de activos: “especificidad del sitio; especificidad de los activos físicos; especificidad de los activos humanos, y activos

dedicados” [Williamson, 1989: 65]. La más relevante a efectos de la contratación externa en el sector público es la relativa a los recursos humanos, que se refiere principalmente a las inversiones específicas en el aprendizaje del trabajo y se considera “directamente relacionada con la heterogeneidad de las preferencias por los servicios públicos” [Nelson, 1997: 87] porque las preferencias heterogéneas de la población suponen una mayor complejidad del servicio que se desea contratar y por tanto requieren una mayor inversión en conocimientos técnicos específicos, por parte de la plantilla de la empresa contratista, para adecuar su gestión a las demandas y necesidades del sector público.

Al aplicar las medidas de especificidad de activos en la administración local, se debe tener en cuenta que la homogeneidad de las preferencias puede ser entendida en un doble sentido: interna y externamente. La homogeneidad interna del municipio genera un ahorro de costes de transacción en tanto que simplifica el output que el sector público desea contratar, pero no son menos importantes las ventajas de eficiencia que supone para la empresa privada el hecho de que los municipios circundantes presenten demandas de servicios muy similares, de modo que la heterogeneidad de los habitantes de un municipio, así como las diferencias entre ese municipio y el resto de su entorno, provocan un mayor coste de transacción.

3. LOS FACTORES POLÍTICOS

El estudio de las experiencias reales de contratación permite ver que en la decisión sobre contratar no sólo se tienen en cuenta los aspectos relacionados con la eficiencia económica, sino que además se consideran otros factores, principalmente de tipo político. Estos factores políticos se pueden dividir en tres tipos: clientelismo político o *political patronage*, grupos de presión e ideología.

El clientelismo político consiste en que el partido gobernante interviene en los procesos públicos de contratación de personal y de suministros a favor de sus miembros o financiadores, con el objeto de conseguir de éstos los apoyos electorales necesarios para salir reelegido en las siguientes elecciones y mantenerse así en el poder. Las diferentes medidas implementadas para instaurar los principios de transparencia y no partidismo en la gestión pública reducen las posibilidades de utilización del clientelismo político y por tanto incrementan la probabilidad de que el ente público decisor opte por la contratación externa.

Los resultados empíricos del trabajo de López de Silanes, Shleifer y Vishny [1997] apoyan claramente esta hipótesis.

Los grupos de presión, principalmente sindicatos y patronales, inciden en la toma de decisiones de la contratación externa de los servicios en defensa de sus intereses propios, con los medios en principio legítimos a su alcance. El gestor público afronta el problema de satisfacer los deseos contrapuestos, ponderados por la importancia política de cada grupo de interés.

Las organizaciones patronales ejercen su influencia sobre los órganos decisores públicos con el objetivo de que se generalice la externalización de los servicios, para ampliar así las oportunidades de negocio de sus asociados, mientras que los sindicatos inciden en la elección en sentido contrario, con el objetivo de mantener las condiciones de los trabajadores públicos del servicio contratado.

En cuanto a la ideología, hay que tener en cuenta que los procesos de privatización, y entre ellos la contratación externa, están sujetos a fuertes implicaciones ideológicas, por lo que es probable que los partidos políticos tengan en cuenta las consecuencias de la externalización de los servicios sobre los resultados electorales. En la medida que exista entre la población un sentimiento a favor de la intervención pública, los partidos políticos obtendrán un rendimiento negativo en término de votos recibidos al llevar a cabo la contratación externa, independientemente del efecto de la misma sobre las cuentas públicas. Por el contrario, si la ideología dominante entre el electorado es a favor de la liberalización económica, la decisión sobre la forma de provisión estará sesgada hacia la contratación externa, aunque el valor de los costes de transacción sea superior al ahorro de los costes de producción.

Varios autores han contemplado las implicaciones ideológicas como posibles determinantes de la decisión de contratar externamente los servicios públicos: López de Silanes, Shleifer y Vishny [1997] observan una influencia significativa, pero de escasa cuantía, de la variable ideológica, aproximada mediante el porcentaje de votos del candidato republicano. Por otro lado, Dubin y Navarro [1988] emplean el voto de los demócratas en las circunscripciones municipales, obteniendo un resultado significativo y de signo contrario. Al contrario que en el caso anterior, los análisis empíricos realizados por Hirsch [1995], Christoffersen y Paldam [1998], Warner y Hebdon [2001] y Bel y Miralles [2001] coinciden

en que el componente ideológico no resulta significativo en las regresiones, por lo que concluyen que la decisión de contratar externamente los servicios obedece principalmente a consideraciones pragmáticas.

4. ANÁLISIS DESCRIPTIVO

Con el objeto de conocer en qué grado están utilizando los municipios la contratación externa, como forma de gestión de los servicios públicos, se realizó en enero de 2002 una encuesta a nivel nacional a los municipios de más de 1.000 habitantes, en la que se preguntaba por el modo de provisión de 20 servicios municipales. El número de cuestionarios enviados fue de 1.712, recibándose un total de 576 respuestas válidas.

Tabla 1
**Porcentaje de contratación externa
de los servicios públicos municipales**

Servicios municipales incluidos en la encuesta	Porcentaje de contratación
1. Abastecimiento y distribución de agua potable	48.9%
2. Mantenimiento de la red de alcantarillado	34.1%
3. Recogida de residuos sólidos urbanos	71.2%
4. Gestión del vertedero controlado de residuos	44.1%
5. Servicio de limpieza viaria	37.0%
6. Reparación y señalización de vías públicas	22.4%
7. Mantenimiento del alumbrado publico	45.1%
8. Conservación del parque municipal y zonas verdes	31.2%
9. Gestión del cementerio municipal	12.7%
10. Servicio de grúa para retirada de vehículos de la vía pública	39.6%
11. Gestión de los aparcamientos públicos	17.5%
12. Limpieza de las dependencias del Ayuntamiento	41.7%
13. Mantenimiento y gestión del archivo municipal	8.3%
14. Colaboración con el servicio municipal de recaudación de tributos	47.8%
15. Limpieza y mantenimiento de centros escolares	45.6%
16. Servicio social de ayuda a domicilio	24.3%
17. Gestión de la residencia para la tercera edad	21.4%
18. Mantenimiento de la piscina municipal	31.7%
19. Gestión del mercado municipal	8.0%
20. Servicio de matadero público	19.9%

Nota: Tasa de respuesta: 33,6%. El error muestral estimado es inferior al 5% en todos los servicios con un nivel de confianza del 95%

Los principales resultados (tabla 1) revelan una notable presencia de la contratación externa como forma de prestación de los servicios públicos locales en España, si bien en general no es la mayoritaria.

El único servicio municipal en el que la contratación externa constituye el método principal de prestación es el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos. Su porcentaje se encuentra por encima del 70%, lo que parece corroborar la impresión generalizada de que en este servicio se cumplen las condiciones para una correcta utilización de la contratación externa. A continuación se sitúan los servicios de abastecimiento y distribución de agua potable, colaboración con el servicio municipal de recaudación de tributos, limpieza y mantenimiento de centros escolares, mantenimiento del alumbrado público, gestión del vertedero controlado de residuos y limpieza de las dependencias del Ayuntamiento con porcentajes minoritarios, pero superiores al 40%.

La mitad de los servicios incluidos en la encuesta presentan porcentajes de contratación inferiores al 32%. Entre ellos, los cinco en los que menos se contrata son los servicios de matadero público, gestión de los aparcamientos públicos, gestión del cementerio municipal, mantenimiento y gestión del archivo municipal y gestión del mercado municipal. Con tasas superiores al 20% se sitúan los servicios de mantenimiento de la piscina municipal, conservación del parque municipal y zonas verdes, servicio social de ayuda a domicilio, reparación y señalización de vías públicas y gestión de la residencia para la tercera edad.

5. ANÁLISIS DE LOS DETERMINANTES

El análisis de los determinantes de la contratación externa de los servicios públicos municipales se realiza considerando que el método de provisión de los servicios públicos es una variable aleatoria dicotómica y , que adopta el valor 1 si el municipio contrata la prestación con empresas privadas y el valor 0 en el caso contrario. El esquema de dependencia entre esta variable binaria y un conjunto de k variables explicativas representadas por el vector $X=(x_1... x_k)$ se aborda en este trabajo a través de la técnica multivariante conocida como análisis de regresión logística o análisis logit, que es la que se utiliza en la gran mayoría de investigaciones empíricas realizadas sobre los determinantes de la contratación externa.

$$y = \begin{cases} 1 & P[y = 1 / X] = \text{Probabilidad de contratar} \\ 0 & P[y = 0 / X] = 1 - P[y = 1 / X] \end{cases}$$

A partir del análisis de los distintos estudios teóricos y empíricos sobre los determinantes de la contratación externa, se seleccionó un listado muy amplio de posibles variables explicativas. Sin embargo, la escasez de datos a nivel municipal en España obligó a descartar una gran parte de estas variables, utilizándose finalmente las nueve siguientes:

Población (PO)⁵

Por una parte, los municipios con bajo número de habitantes no pueden aprovechar las economías de escala de los procesos productivos, al verse circunscrita su actuación al término municipal, por lo que pueden obtener importantes ahorros de coste si contratan la prestación con empresas privadas. Sin embargo, los municipios con menos habitantes pueden experimentar mayores dificultades en el desarrollo de los procesos de contratación, pues no disponen del poder negociador de los grandes municipios y tienen que hacer frente a unos costes de transacción superiores en términos relativos. No puede establecerse por tanto a priori el efecto de esta variable sobre la probabilidad de contratación externa.

Densidad (DE)

La densidad de población de los municipios, medida en número de habitantes por km², puede influir de forma positiva en la decisión de contratar externamente los servicios públicos, sobre todo por el efecto en los costes de supervisión de la actividad de las empresas concesionarias, que en principio serán mayores en los municipios con menor densidad de población porque cuanto mayor es la dispersión en el municipio, más difícil es controlar que la empresa contratista realiza el servicio con una calidad uniforme en todo el territorio. Esto redunda en un incremento de los costes de supervisión y por tanto en una disminución de la ventaja neta de contratar la prestación del servicio con empresas privadas.

Homogeneidad según edad (HE)⁶

Esta variable mide la homogeneidad de la población según la estructura de edad en cada municipio. Se construye, siguiendo a Nelson [1997], mediante un índice de Herfindahl, sumando los cuadrados de los porcentajes correspondientes a cada grupo de edad.

⁵ Renovación padronal del INE con fecha de referencia 1 de enero de 2000.

⁶ Renovación padronal del INE con fecha de referencia 1 de enero de 1999.

La hipótesis para esta variable es que los municipios con mayor homogeneidad en las preferencias de sus individuos incurren en menores costes de transacción al contratar externamente los servicios, debido a que es necesaria una menor especificidad de los activos, sobre todo en el caso de los activos humanos. Por el contrario, los municipios en los que existe una gran heterogeneidad de preferencias demandan servicios más complejos que requieren una inversión de tiempo y esfuerzo de la empresa contratista, lo cual incrementa los costes de transacción. Suponiendo que los municipios cuya población es más homogénea en cuanto a la estructura de edad presentan preferencias más homogéneas, se espera un signo positivo en el coeficiente estimado de la variable *HE*.

Homogeneidad según lugar de nacimiento (*HN*)

La homogeneidad del municipio según en el lugar de nacimiento de sus habitantes también se ha medido a través de un índice Herfindahl. El argumento es idéntico al de la variable anterior. De hecho sólo se diferencian en que la variable *HN* aproxima la homogeneidad de las preferencias mediante la homogeneidad según el lugar de nacimiento, mientras que la variable *HE* lo hace mediante la homogeneidad en la estructura de edad.

Diferencias del municipio respecto a la media provincial (*DM*)

La singularidad del municipio respecto a los de su entorno se determina sumando las diferencias al cuadrado entre el porcentaje de cada grupo de edad en el municipio y la media en la provincia. Las diferencias entre un municipio y el resto de los de su entorno pueden determinar la contratación por lo siguiente: si el municipio es muy similar a las entidades locales vecinas, le es más fácil conseguir una oferta adecuada porque las empresas ahorran costes trabajando en su zona, dado que al ofrecer básicamente el mismo servicio a todos los municipios consiguen importantes economías de escala. Al contrario, cuanto más distinto es un municipio con respecto a los de su entorno, más difícil le supone al municipio contratar porque la empresa contratista ha de incurrir en costes adicionales para adaptar su oferta a la demanda específica del municipio, lo que se traduce en un incremento del precio. Se supone por tanto que la relación entre *DM* y la probabilidad de contratar externamente los servicios públicos será negativa.

Ideología (VI)

Es práctica habitual en los estudios sobre los determinantes de la contratación externa introducir alguna medida de la ideología en el análisis para captar el posible sesgo ideológico en la toma de decisiones sobre la contratación de los servicios públicos municipales. Entre las diversas opciones disponibles para representar la ideología, se ha optado por medir VI como el porcentaje del número de votos recibidos por el Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida en las elecciones municipales del 13 de junio de 1999 sobre el total de votos según los datos proporcionados por el Ministerio del Interior.

Lo que se pretende con esta variable es contrastar si las contrataciones de servicios se basan estrictamente en consideraciones pragmáticas o si por el contrario existen diferencias significativas en los municipios según la orientación política del electorado correspondiente. Si el coeficiente de la variable resulta significativo, se deduce que el factor ideológico es importante en la toma de decisiones, y si no, que las consideraciones económicas prevalecen sobre las políticas. Adicionalmente, se puede suponer a priori que, dado que los partidos políticos PSOE e IU representan opciones de izquierda, que se supone que están a favor de lo público, la relación de VI con la contratación será negativa.

Tasa de Desempleo (TP)⁷

Entre los pocos análisis empíricos que han introducido la tasa de desempleo como posible variable explicativa de la contratación externa, cabe citar a López de Silanes, Shleifer y Vishny [1997]. Estos autores obtienen una relación inversa entre el porcentaje de contratación externa y la tasa de desempleo, y lo atribuyen a que las entidades públicas pueden utilizar la contratación de personal como un instrumento en la lucha contra el desempleo. El cambio desde la producción propia a la contratación externa supone la pérdida de este instrumento y por tanto serán reacias a contratar externamente el servicio cuanto mayor sea el problema del desempleo que pretenden solucionar. En términos similares se expresan Dijkgraaf, Gradus y Melenberg [1999].

⁷ se han utilizado los datos elaborados por el servicio de estudios de La Caixa.

Esfuerzo fiscal (*EF*)

La variable esfuerzo fiscal se calcula dividiendo la suma de los capítulos I, II y III de la clasificación económica de los presupuestos iniciales de ingresos de los municipios en el año 2000 entre la cifra de población.

En principio, puede argumentarse que el esfuerzo fiscal supone un límite para las posibilidades de implantación de nuevas subidas de impuestos, porque cuantos más impuestos se recaudan, más reacios son los ciudadanos a nuevos incrementos impositivos, por lo que el Ayuntamiento se ve forzado a gestionar más eficientemente los recursos públicos para poder atender las demandas de sus ciudadanos. Dado que se supone que la contratación externa genera ahorro de costes, se deduce que la probabilidad de contratar será mayor en los municipios con alto esfuerzo fiscal. Sin embargo se debe tener en cuenta que esta variable de esfuerzo fiscal no tiene en cuenta las diferencias de renta entre los municipios, por lo que constituye un indicador imperfecto de la presión fiscal de los municipios.

Transferencias recibidas (*TF*)

La variable *TF* se calcula dividiendo el total de transferencias recibidas (capítulos IV y VII de la clasificación económica) frente al total de ingresos no financieros del Ayuntamiento. Las cifras utilizadas corresponden a los presupuestos iniciales de 2000 según el MAP.

El argumento es que cuanto menor sea la corresponsabilidad fiscal, menos diligentes serán los gestores públicos locales a la hora de gastar los fondos presupuestarios, dado que los ciudadanos no aprecian de forma realista la gestión presupuestaria de las administraciones locales porque prevalece la sensación de recibir una cantidad de bienes y servicios públicos muy superior a los impuestos locales que pagan. Suponiendo que la contratación externa genera ganancias de eficiencia, el porcentaje de transferencias sobre el total de ingresos presupuestarios es previsible que influya de forma negativa en la contratación.

6. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DE LOS MODELOS

Se seleccionaron ocho servicios y para cada uno de ellos se plantea un modelo de regresión logística con el objetivo principal de observar si las correspondientes probabilidades estimadas de contratación presentan relaciones estadísticamente significativas con las variables explicativas.

Tabla 2

Impacto de las variables explicativas en la probabilidad de contratación

<i>Servicios modelizados</i>	<i>Variables explicativas</i>								
	PO	DE	HE	HN	DM	VI	TP	EF	TF
Servicio de limpieza viaria	+++		+++			--	---		-
Recogida de residuos sólidos urbanos			+++			--			---
Abastecimiento y distribución de agua potable	++			+	--	-	++		---
Mantenimiento de la red de alcantarillado	+++			+	-				-
Mantenimiento del alumbrado publico	-	+	++				--		
Conservación del parque municipal y zonas verdes	+++		+++			---	---		
Limpieza de las dependencias del Ayuntamiento	+++	+	+++		++	--	--		
Limpieza y mantenimiento de centros escolares	+++		+++		++	---	---		

Nota: Los símbolos muestran si la relación es positiva "+" o negativa "-". El número de los mismos indica si la significación es del 1% (tres símbolos), del 5% (dos) o del 10% (uno).

La variable población, *PO*, es la que presenta una mayor influencia en las decisiones de contratar externamente los servicios públicos, pues se relaciona de forma estadísticamente significativa con la probabilidad de contratación en todos los servicios menos en el de recogida de residuos. El efecto es positivo salvo en el caso del mantenimiento del alumbrado público, en el que presenta un valor negativo, si bien hay que tener en cuenta que en este caso la variable sólo es significativa al 10%, mientras que la relación positiva entre la población y el porcentaje de contratación alcanza una significación del 1% en cinco de los servicios considerados. Este resultado apoya el argumento de que los municipios con bajo nivel de población afrontan mayores dificultades en los procesos de contratación externa que los municipios más grandes. La razón puede estar en que los costes de transacción son fijos en gran medida, con lo que superan el posible ahorro de costes en los municipios de menor población. También puede deberse a que los Ayuntamientos con más población disponen de un mayor poder negociador frente a las empresas contratistas privadas.

La relación entre la densidad de población, *DE*, y la probabilidad de contratación externa no es estadísticamente significativa en 6 de los 8 servicios considerados. Además, en

los dos servicios en los que se obtiene la previsible relación positiva entre la densidad y la contratación externa, que son mantenimiento del alumbrado público y limpieza de las dependencias municipales, la significación es sólo del 10%.

La variable que mide la homogeneidad de los municipios según la estructura de edad, *HE*, se relaciona fuertemente con la contratación externa, hasta el punto de alcanzar una significatividad del 1% en cinco servicios. El signo es siempre positivo, por lo que concuerda con lo obtenido por Nelson [1997], que lo justifica con el argumento de que las preferencias heterogéneas de la población suponen una mayor complejidad del servicio que se desea contratar y por tanto requieren una mayor inversión en conocimientos técnicos específicos, por parte de la plantilla de la empresa contratista, para adecuar su gestión a las demandas y necesidades del sector público. Se deduce que los costes de transacción serán menores en los municipios más homogéneos, por lo que es más probable que contraten externamente la prestación de los servicios públicos.

Pero la estructura de edad es sólo una forma de medir la homogeneidad de los municipios. De hecho, al utilizar el lugar de nacimiento, *HN*, se observa una baja influencia en la contratación externa. El signo es positivo, pero sólo alcanza una significatividad del 10%, lo cual puede deberse a que el lugar de nacimiento no genere distintas preferencias en los habitantes del municipio y por tanto no pueda aplicársele el razonamiento de la especificidad de los activos mencionado en el párrafo anterior.

Las diferencias del municipio respecto a la provincia, *DM*, medidas según la estructura de edad, presentan en general una significatividad del 5%, pero de distinto signo según el servicio considerado. Los ayuntamientos que se diferencian más de los de su entorno, considerando éste como la provincia, contratan menos los servicios de abastecimiento y distribución de agua potable y de mantenimiento de la red de alcantarillado, pero más los de limpieza de las dependencias del Ayuntamiento y limpieza y mantenimiento de centros escolares. Parece ser que en los servicios de gestión integral del agua sí es importante que las preferencias del municipio sean parecidas a las del resto de la provincia, para poder contratar entonces servicios similares, pero en las actividades de limpieza ocurre lo contrario, sin que exista una justificación teórica para tal comportamiento.

La evidencia empírica obtenida en este trabajo muestra que la decisión de contratar externamente los servicios públicos parece verse influenciada por cuestiones ideológicas, dado que la variable *VI*, que mide el porcentaje de votos recibidos por PSOE e IU en las

elecciones municipales de 1999, presenta un coeficiente significativo en seis de los servicios considerados. Además el signo es negativo, lo que concuerda con la ideología de izquierda representada por esos partidos políticos. Los resultados coinciden con los obtenidos por López de Silanes, Shleifer y Vishny [1997] y Dubin y Navarro [1988]; y contradicen la versión de que la decisión de contratar se basa en cuestiones pragmáticas, apoyada por Christoffersen y Paldam [1998], Warner y Hebdon [2001] y Bel y Miralles [2001].

La relación entre la tasa de desempleo y la contratación externa es de signo negativo en cinco de los ocho servicios analizados. Salvo en el caso del servicio de abastecimiento y distribución de agua potable, los ayuntamientos parece que prefieren mantener el servicio bajo producción propia cuando el desempleo es alto, para poder utilizar la contratación de personal como un medio para luchar contra el desempleo.

En cuanto a la variable Esfuerzo Fiscal, EF , se observa que no es significativa en ninguno de los modelos construidos, lo cual puede deberse a los problemas de especificación que experimenta esta variable: ante la imposibilidad de utilizar medidas de la renta municipal, se ha aproximado la tensión fiscal o *fiscal stress* por la cantidad de impuestos recaudados per capita, lo cual genera el problema de que los municipios con mayor renta ofrecerán mayores valores de EF , aunque presenten una idéntica presión fiscal.

El porcentaje de los ingresos municipales obtenidos mediante transferencias intergubernamentales, TF , influye de forma significativa en la mitad de los servicios considerados. El resultado apoya la idea de que la ausencia de corresponsabilidad fiscal desincentiva la búsqueda de la eficiencia a través de la contratación externa.

Por último, hay que destacar que los modelos construidos para cada servicio no logran, en general, explicar suficientemente el comportamiento de la contratación externa. Tanto la bondad de ajuste, observada con las medidas pseudo- R^2 y los contrastes de Hosmer-Lemeshow y Desvianza, como la capacidad predictiva, evaluada con tablas de clasificación de la submuestra reservada o *hold-out sample*, son bastante bajas. Es necesario por tanto diseñar modelos específicos para cada servicio con un mayor número de variables explicativas y con datos de panel, pero esto no es posible sin antes elaborar una encuesta de mucho mayor alcance que la realizada en este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ascher, K. 1987. *The politics of privatisation: contracting out public services*. London: MacMillan.
- Bel, G. y Miralles, A. 2001. “Factores determinantes de la privatización de la recogida de residuos sólidos urbanos” Comunicación presentada en la XXVII Reunión de Estudios Regionales. Madrid: noviembre de 2001.
- Boyne, G.A. 1998. “The determinants of variations in local service contracting. Garbage in, garbage out” *Urban Affairs Review*. 34(1): 150-163
- Brown, T.L. 2001. “Contracting out by local governments in transitioning nations: the role of technical assistance in Ukraine” *Administration and Society*. 32: 728-755
- Brown, T.L. y Potoski, M. 2001. “The influence of transaction costs on municipal and county government choices about alternative modes of service provision” Paper presentado en la 6th National Public Management Research Conference. Universidad de Indiana.
- Christoffersen, H. y Paldam, M. 1998. “Markets and municipalities. A study of the behaviour of the Danish municipalities” Working Paper N° 1998-3. Universidad de Aarhus. Dinamarca.
- Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M., y Melenberg, B. 1999. “The institutional choice of refuse collection: Determining variables in the Netherlands” OCFEB Research Memorandum 9906. OCFEB (Dutch Research Centre for Economic Policy): <http://www.few.eur.nl/few/research/ocfeb/>
- Domberger, S. y Jensen, P. 1997. “Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects” *Oxford Review of Economic Policy*. 13(4): 67-78.
- Domberger, S. y Rimmer, S. 1994. “Competitive tendering and contracting in the public sector: A survey” *International Journal of the Economics of Business*. 1(3): 439-454.
- Domberger, S., Meadowcroft, S. y Thompson, D. 1986. “Competitive Tendering and Efficiency: the Case of Refuse Collection” *Fiscal Studies*. 7(4): 69-87.
- Domberger, S., Meadowcroft, S. y Thompson, D. 1987. “The Impact of Competitive Tendering on the Costs of Hospital Domestic Services” *Fiscal Studies*. 8(4):39-54.
- Donahue, J.D. 1991. *La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

- Dubin, J. y Navarro, P. 1988. “How markets for impure public goods organize: the case of household refuse collection” *Journal of Law, Economics and Organization*. 4:217-241.
- Ferris, J.M. y Graddy, E. 1991. “Production Costs, Transportation Costs, and Local Government Contractor Choice” *Economic Inquiry*. 24(3): 541-554
- Hirsch, W. 1995. “Factors important in local governments’ privatization decisions” *Urban Affairs Review*. 31: 226-243
- Hodge, G.A. 1998. “Contracting Public Sector Services: A Meta-Analytic Perspective of the International Evidence” *Australian Journal of Public Administration*. 57(4): 98-110
- Kodrzycki, Y.K. 1994. “Privatization of Local Public Services: Lessons for New England” *New England Economic Review*, May/June: 31-46.
- Kodrzycki, Y.K. 1998. “Fiscal pressures and the privatization of local services” *New England Economic Review*, Jan/Feb: 39-50.
- López de Silanes, F., Shleifer, A., y Vishny, R. 1997. “Privatization in the United States” *Rand Journal of Economics*, 28(3): 447-471.
- McGuire, R.A., Ohsfeldt, R.T. y van Cott, T.N. 1987. “The determinants of the choice between public and private production of a publicly funded service” *Public Choice*. 54(3): 211-230.
- Nelson, M.A. 1997. “Municipal government approaches to service delivery: an analysis from a transactions cost perspective” *Economic Inquiry*. 35: 82-96.
- OCDE. 1997. *Contracting Out Government Services. Best Practice Guidelines and Case Studies*. Occasional papers N° 20. París: OCDE.
- Osborne, D y Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Prager, J. 1994. “Contracting out government services: lessons from the private sector” *Public Administration Review*. 54(2): 176-184.
- Warner, M. y Hebdon, R. 2001. “Local government restructuring: privatization and its alternatives” *Journal of Policy Analysis and Management*. 20(2): 315-336
- Warner, M. y Hefetz, A. 2001. “Privatization and the market role of local government”. Briefing Paper. Economic Policy Institute. [Http://epinet.org](http://epinet.org)
- Williamson, O.E. 1989. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.