

EL MAPA DE LA EXTERNALIZACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL DURANTE LA GRAN RECESIÓN

THE OUTSOURCING MAP IN THE SPANISH PUBLIC SECTOR DURING THE GREAT RECESSION

Alejandro Godino

Oscar Molina

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT), Institut d'Estudis del Treball (IET), Universitat Autònoma de Barcelona –Spain

Contacto

alejandro.godino@uab.cat

oscar.molina@uab.cat



Resumen

El artículo sitúa la expansión del fenómeno de la externalización en el contexto de la crisis económica y de reestructuración del empleo público que se vivió en España en la pasada década. A pesar de su creciente relevancia, se expone la dificultad de acceso a información referida a este fenómeno y, por tanto, los problemas para su estudio. Se plantea así el diseño de un coeficiente de externalización aplicado al análisis del gasto en la administración pública española, así como las divergencias y patrones comunes entre las diferentes administraciones autonómicas. De ese modo, el artículo sitúa los procesos de externalización dentro de un conjunto de prácticas de ajuste y reordenación de las relaciones de empleo en el sector público que sirven como válvula de escape en un contexto de medidas de ajuste presupuestario y la consecuente implementación de fórmulas que incrementen el nivel de flexibilidad del empleo público.

Palabras clave: Externalización, Sector público, Empleo

Abstract

The article places the increase of the outsourcing phenomenon in a context of economic crisis and restructuring of public employment during the last decade in Spain. Despite its growing relevance, we show the difficulty of accessing information related to this phenomenon, and therefore the problems for its study. Therefore, we have designed an outsourcing coefficient applied to the analysis of expenditure in the Spanish public administrations, as well as to the divergences and common patterns among the different regional administrations. In this way, the article situates outsourcing processes within a set of adjustment practices and reordering of employment relationships in the public sector that serve as an outlet in a context of budgetary adjustment measures and the consequent implementation of strategies to increase the level of flexibility of public employment.

Keywords: Outsourcing, Public Sector, Employment

Sumario

1. Introducción: transformaciones del sector público español	26
2. Delimitación del fenómeno de la externalización	27
3. Aproximación metodológica a la medición de la externalización	28
3.1. El coeficiente de externalización	29
4. La externalización de servicios en el sector público	30
5. El mapa de la externalización del empleo público español durante la crisis	33
6. Conclusiones	36
Anexo. Distribución del Coeficiente de Externalización Laboral y tamaño del Coeficiente de Externalización en las AA. PP (2015)	39
Referencias	40

I. INTRODUCCIÓN: TRANSFORMACIONES DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

La gran recesión puso en tela de juicio, en el conjunto de países de Europa, el tradicional papel de las relaciones laborales en el sector público como refugio de las presiones del mercado a nivel internacional (Bach y Bordogna, 2013). De esa manera, Europa entró en una “era de permanente esfuerzo” (Pavolini et al., 2015) en la que primó el ajuste y la racionalización del gasto público. Una etapa que en España supuso la cima de un proceso de transformaciones estructurales de las relaciones laborales en el sector público durante las tres décadas anteriores. Cambios similares a los observados en la mayoría de los países de Europa Occidental, pero con algunas transformaciones específicas en el caso español determinadas por su contexto socioeconómico, político e institucional.

Dos de estas transformaciones son sustancialmente importantes. La primera consiste en el proceso de descentralización regional asimétrica donde las Comunidades Autónomas han adquirido una creciente responsabilidad en ámbitos de actuación como educación, salud, políticas sociales, empleo, justicia, etc. Este proceso de descentralización significa que el papel del gobierno central dentro del sector público se limita cada vez más a coordinar la implementación a nivel regional y local, en lugar de la propia prestación de servicios públicos.

La segunda transformación consiste en un aumento significativo en la provisión privada de estos servicios públicos. Aunque este proceso comenzó a mediados de la década de 1980, los acontecimientos sucedidos durante la recesión económica, iniciada en 2008, aceleró esta dinámica. La privatización¹ de las empresas públicas comenzó a principios de la década de 1990 y, a principios de la década de 2000, la mayoría de ellas estaban en manos privadas. Es así como, durante el período de crisis, el sector público español

¹ Entenderemos privatización como aquellos procesos de provisión privada de servicios públicos y no solo participación mayoritaria de accionistas privados en el capital de una empresa.

experimentó numerosas reestructuraciones laborales, habiéndose destruido empleo público a través de prácticas de no reemplazo, no renovación de contratos temporales, despido y otras estrategias vinculadas a medidas de austeridad, mientras los servicios debían ser igualmente cubiertos (Stoleroff, 2013). De forma habitual, estos escenarios han servido precisamente como justificación para la provisión de determinados servicios públicos a través de empresas y/o empleados externos. Medidas estructurales como “la revisión profunda de la cartera de servicios; la reasignación o redistribución de funciones o servicios entre los niveles gubernamentales; o la externalización y privatización” han sido implementadas encaminadas a una mejora de la eficiencia de la administración pública (Arenilla y Delgado, 2014, p. 327), entendida principalmente como una optimización de los recursos públicos.

Así, las prácticas de subcontratación y externalización de servicios públicos que se hayan sucedido no dejan de estar relacionadas con dinámicas de transferencia de lo público a lo privado aupadas por una percepción social creciente durante la crisis que consideraba el empleo público “como una provocación, como un privilegio insoportable”, en lugar de “como la última muralla de la conciencia común contra la individualización del trabajo y su privatización” (Linhart, 2013, p. 57).

De ese modo, considerando que una parte importante de las actividades externalizadas en España tienen como principal cliente a la Administración Pública en un contexto de implementación de cambios estructurales en el empleo público, resulta justificado centrar un análisis de la evolución de la externalización en el sector público. Así mismo, entendemos que existe una variabilidad importante dentro del territorio español dependiendo de cada administración autonómica, como es el caso del ámbito sanitario, donde cada comunidad autonómica muestra prácticas diversas de privatización de servicios públicos (Bacigalupe et al., 2015). Cabe por tanto plantear una medición del fenómeno de la externalización, considerando las diferentes prácticas de las administraciones en ese contexto de crisis caracterizado, en este caso, por una erosión de la relación de empleo en el sector público.

2. DELIMITACIÓN DEL FENÓMENO DE LA EXTERNALIZACIÓN

Podemos delimitar la externalización como el modelo de descentralización organizativa de determinados procesos o funciones de una organización para que sean asumidos por proveedores externos de forma continuada en el tiempo a cambio de una retribución económica (Martínez et al., 2010; Zufiria, 2006; en Ricart et al., 2011). Fenómeno que no hay que confundir con el *Offshoring*, práctica paralela que consiste en la deslocalización internacional de estos procesos o funciones, ya sea a proveedores externos o en centros pertenecientes a la misma organización (Ricart et al., 2011).

Cabe entender que la clave del aumento de la externalización como modelo organizativo se debe a factores como: la reducción directa de costes en el corto plazo (los proveedores basan su negocio en economías de escala, reutilizando modelos ya desarrollados

para diferentes clientes); la transformación de la propia estructura de costes en el largo plazo (eliminando las estructuras fijas que implicarían el control interno de esos procesos); la flexibilidad (la adaptación rápida de la organización del cliente a las necesidades productivas del mercado a través de proveedores); y la relativa mayor especialización de los propios proveedores (Godino y Molina, 2021; Kotlarsky et al., 2011).

A ese respecto, algunos autores señalan que todos los motivantes que mueven a las organizaciones hacia los procesos de externalización están vinculados con el cuarto factor señalado: la flexibilidad. Y este, en suma con la maximización de beneficios (Kimmel, 2015). En la medida en que los costes dentro de un determinado proceso productivo o de servicio esté basado en el factor trabajo, el impacto que puede tener sobre el empleo y las condiciones de trabajo puede aumentar sustancialmente. Mientras se mantienen mercados internos de trabajo vinculados a las actividades centrales de las organizaciones (bien defendidos contractualmente), se asocian a estos empleos con condiciones muy inferiores con el fin de reducir costes y aumentar el nivel de flexibilidad y adaptabilidad de las organizaciones (Alonso, 2009; Moreno et al., 2014; Mori, 2015).

Estos motivantes son comunes para todos los sectores de la economía. Sin embargo, en el caso del sector público, existen algunas diferencias derivadas del carácter de los servicios prestados y las propias características del sector. En primer lugar, el marco institucional y regulador de las relaciones de empleo en el sector público es diferente al del sector privado, limitando en algunos casos tanto el recurso a la externalización como el uso del empleo temporal (Monereo, 2016; Rodríguez-Piñero, 2016; Sánchez, 2017). En segundo lugar, si bien los procesos de externalización en el sector público están sujetos todavía mayoritariamente a criterios de coste, es cada vez más frecuente la inclusión de otros criterios ligados a la calidad del servicio y, en menor medida, a criterios sociales como la propia calidad de los empleos externalizados.

3. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA A LA MEDICIÓN DE LA EXTERNALIZACIÓN

Uno de los principales acercamientos que caben destacar sobre la medición del fenómeno de la externalización lo encontramos en el trabajo de Kirchner (2015), a partir de la *European Company Survey 2013*, subrayando que un 27 % de las organizaciones encuestadas en Europa (EU-28) desarrollaban procesos de externalización en alguna parte de sus funciones, aumentando al 30 % en el caso de España. Si atendemos al Sector Público, observamos considerables diferencias, con un alto 31% en administraciones públicas implementando procesos de externalización y organizaciones del sector educativo, con un 15 %. Así mismo, en términos generales, se encuentran por debajo de las actividades industriales y por encima de los servicios, que tienden a ser tareas auxiliares y complementarias en otros sectores de actividad, lo que incrementa las posibilidades de su “externalidad”. Así mismo, en el sector servicios se concentraban proveedores de clientes que ya han externalizado parte de sus funciones.

No obstante, la ECS extrae sus datos a partir de encuestas a empresas. Esto tiene dos implicaciones principales: por un lado, la cuantificación del fenómeno de la externalización no deja de ser una estimación. Por otro, la unidad de esta encuesta son organizaciones, es decir empresas y entidades públicas, alejado de una posible cuantificación del impacto de la externalización en los propios empleados. Resulta, de ese modo, relevante desarrollar herramientas alternativas. Siendo el fenómeno de la externalización de difícil medición, la elaboración de instrumentos propios a partir de las fuentes y herramientas disponibles resulta necesaria para una interpretación aproximada. Los escasos datos nominales sobre externalización pueden sugerir bastante poco, por lo que la elaboración de un mapa en el sentido literal y figurado, así como comprender la forma en que se elabora, es importante para conocer el territorio de la externalización. En suma, advertir qué aspectos alumbró la representación sobre lo representado.

3.1. El coeficiente de externalización

El acceso a datos estadísticamente representativos sobre la magnitud y coyuntura de la externalización en España es limitado. El INE realiza anualmente la Encuesta Anual de Servicios en la que se investiga la estructura de las empresas dedicadas a las diversas actividades económicas consideradas como servicios. En ella se registran diversas magnitudes a partir de la cual se calcula una Tasa de Externalidad de Empleo, deducida a partir del cociente entre el personal externo y la suma entre el personal ocupado y externo. Un indicador que sería de utilidad si no fuese porque bajo la categoría “externo” sólo se considera al personal de empresas de trabajo temporal y a los autónomos que trabajan para la empresa. En todo caso, cabe observar que la subcontratación de personal que recoge esta tasa se mantuvo estable en el período 2008-2013 para el sector servicios (de 1,7 % a 1,6 %).

Respecto a nuestro estricto objeto de estudio, en consulta con el equipo técnico del INE (Área de Difusión por Internet del Instituto Nacional de Estadística, infoine@ine.es, comunicación personal vía e-mail, 12 de mayo de 2016), nos consta que no se recogen datos específicos sobre externalización de personal en la EAS. Esto resulta tan paradójico como interesante, en tanto observamos cómo el fenómeno de la externalización se convierte en un fenómeno de enorme sutileza incluso para la planificación y recogida de datos estadísticos, aun siendo estos referidos a organizaciones empresariales en lugar de a trabajadores. No obstante, dentro de las magnitudes referidas a las compras y gastos de las empresas encuestadas (valor de todos los bienes y servicios adquiridos), encontramos que se diferencia entre diversas partidas, entre las que se encuentran las *Compras y gastos realizados por otras empresas*. Esta categoría recoge el valor de los trabajos que, formando parte del proceso de producción propio, se encargan y son realizados por otras empresas o profesionales (Instituto Nacional de Estadística, 2015). Datos que recogen la magnitud de los servicios externalizados desde el lado del cliente. Así mismo, también encontramos una partida referida a *Gastos en servicios exteriores*, que incluyen los pagos a las empresas de trabajo temporal, servicios de limpieza de los locales,

vigilancia y seguridad (así como gastos de viaje, dietas, transporte del personal y gastos de telefonía y mensajería) (INE, 2015). Una categoría que complementa y amplía los datos sobre gastos en servicios externalizados y que dan pie a ser comparados con las partidas a gastos de personal. De ese modo, podemos calcular un *Coficiente de Externalización* a partir del cociente entre la suma de esas dos partidas de gasto y la suma entre estas y el total de Gastos de Personal: $CE = Ext / (Ext + GdP)$. Donde *Ext* representa el sumando de gastos en servicios externalizados y *GdP* la suma total de gastos de personal. Precisamente, también en las instituciones públicas existe una partida presupuestaria en la que se registran los “trabajos realizados por otras empresas y profesionales”, en la que se recogen diversas categorías de actividad, entre las que se encuentra para el caso de la Administración General del Estado: Limpieza y aseo; Seguridad; Valoraciones y peritajes; Custodia, depósito y almacenaje; Procesos electorales y consultas populares; Estudios y trabajos técnicos; y Para la contratación del servicio de cobertura informativa nacional e internacional de interés público (BOE, 2015).

Para este artículo se plantea un análisis de este Coeficiente de externalización para el año 2015, partiendo de la premisa que los fenómenos de externalización y reestructuración del empleo público en España alcanzaron su cima en ese año, sucediéndose posteriormente de forma gradual lo que se dio a conocer como período de recuperación económica. Se plantea también en el artículo un análisis exploratorio a nivel diacrónico de determinadas administraciones en un período seleccionado (2007-2015) para observar el proceso de cambio en el fenómeno estudiado.

4. LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Si bien, en cuanto a transparencia, los datos referidos a los presupuestos de las cuentas de las diversas instituciones que conforman la estructura del Estado son publicados anualmente por mandato legal, la mayor o menor accesibilidad difiere en cada institución (ARVO, 2014). Así, la mayoría de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, así como los Presupuestos Generales del Estado, son publicados en formatos que no permiten la explotación de los datos y, en los casos en los que sí se provee así su acceso, lo hacen con una agregación no operativa de las partidas presupuestarias. Existen numerosas excepciones como las de Euskadi y Cataluña en cuanto a la accesibilidad, sin embargo, el nivel de desagregación no es suficiente para el objeto de este estudio. Sí resulta de enorme utilidad el portal del Gobierno de Aragón, que pone a disposición de los ciudadanos una interfaz de visualización de los datos referidos a la distribución de los presupuestos anuales con un nivel máximo de desagregación y aportando las cuantías a nivel nominal, real y proporcional, así como una disposición de en qué se gastan los ingresos y, lo más importante para nuestro caso, cómo se gasta². Un modelo que

² Aragón Open Data: <http://presupuesto.aragon.es/> (última consulta a 27/5/2015).


posteriormente aplicaría de forma autónoma David Cabo y el equipo de *Fundación Civio* a la extracción, análisis y visualización de los Presupuestos Generales del Estado³.

Para realizar una comparación longitudinal entre administraciones autonómicas, se ha considerado oportuno contar también con los datos referidos al sector público en Cataluña. Para esto, se ha desarrollado una explotación manual de los archivos anuales de ingresos y gastos de la Generalitat desde 2007 para crear así una serie paralela a la de Aragón y a la de la Administración General del Estado.

Como se observa en la tabla I, el coeficiente de externalización en la Administración Central es del 0,06 en 2015, es decir, del total del gasto que el Estado Central dedicó al factor trabajo durante ese año, un 6,59 % se ejecutó externalizando servicios de diversa naturaleza. Este coeficiente creció levemente durante el período de crisis, siendo que en 2007 era de 5,55 %. No es el caso sin embargo de Cataluña y Aragón, donde la primera ha visto cómo descendía su Coeficiente de Externalización mientras la segunda crecía, eso sí, desde puntos de origen contrapuestos. El nivel de gasto que la Administración Catalana dedicaba en 2007 a servicios externalizados en base al gasto en personal directo era comparativamente alto. Salvo un repunte en 2008 (explicado por una mayor reducción proporcional de gasto de personal que de servicios externalizados en términos nominales), el período de crisis supuso un descenso del Coeficiente de Externalización en la Administración Catalana.

Tabla I. Evolución del Coeficiente de Externalización en el Sector Público (Cataluña, Aragón y Administración General) de 2007 a 2015.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Admón. General	6,16%	5,77%	5,59%	4,98%	5,80%	5,26%	5,13%	5,72%	6,59%
Cataluña	16,86%	19,23%	13,93%	13,85%	13,54%	13,09%	13,09%	13,20%	12,71%
Aragón	5,55%	5,94%	6,14%	6,44%	7,18%	7,87%	7,93%	8,36%	9,36%


 Mínimo de la serie
 Máximo de la serie

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en presupuestos generales y portales de transparencia.

Esta lectura de los datos, sin embargo, tiene dos inconvenientes: el primero de todos es que estamos hablando de gasto, por lo que cabe no confundir los coeficientes con proporciones de asalariados. Así mismo, cabe considerar que la razón fundamental argumentada por la mayoría de gestores a la hora de externalizar funciones es la de la reducción de costes (Deloitte, 2016; Kotlarsky, et al., 2011; López-Roldán, 1994). En ese

³ ¿Dónde van mis impuestos?: <http://www.dondevanmisimpuestos.es/> (última consulta a 27/5/2015).

sentido, cabe la hipótesis de que una unidad de gasto interna y externa no se corresponden laboralmente. Es decir, los coeficientes siempre tenderán a una cierta subestimación de la externalización en términos de puestos de trabajo, debido a los mayores niveles salariales medios en el sector público.

El segundo inconveniente que podemos destacar es que el coeficiente de externalización aglutina dentro del gasto de personal las partidas presupuestarias del cuerpo de funcionarios en su conjunto. Desde un punto de vista organizativo, aquí se comprenden funciones centrales dentro del cuerpo de la Administración cuya presumible externalización no se contempla como escenario. No es el caso sin embargo del Personal Laboral, con los que la Administración cumple un papel de empleador. El artículo 9.2 del *Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007)* reserva al funcionariado público el ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el desarrollo de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de la Administración, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca (Boltaina, 2010), ampliando a todo el resto de funciones para que puedan ser ejercidas por personal laboral.

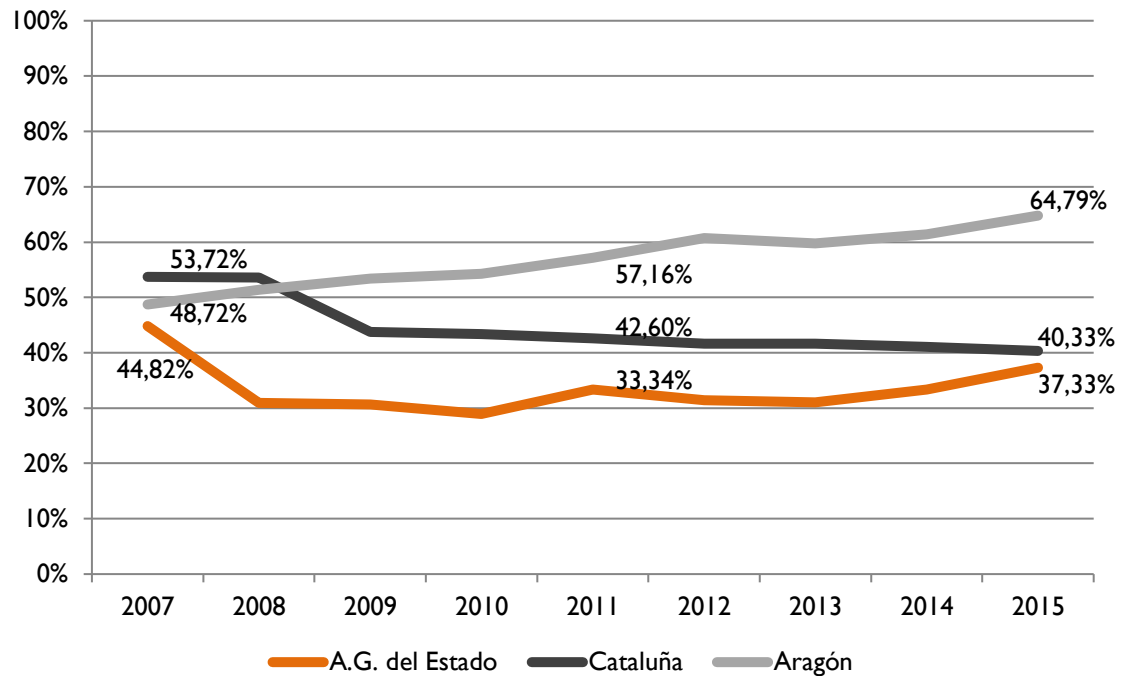
De ese modo, estos, según recoge el “III Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado” (BOE, 2009), pueden ser asignados a áreas funcionales de Gestión y servicios comunes; Técnica y profesional; y Actividades específicas. Con independencia de la cualificación requerida, se recogen funciones que, en diverso grado, pueden ser consideradas (de una forma siempre discutible) menos centrales dentro de la función pública.

Si bien existe una cierta ambivalencia entre administraciones a la hora de dar cobertura a ciertas funciones con personal funcionario o laboral, lo cierto es que las anteriores consideraciones nos llevan a plantear las funciones desarrolladas por el personal laboral de la Administración como potencialmente externalizables, es decir, cuya actividad puede de facto verse inmersa en procesos de externalización de la actividad pública. Es de ese modo que cabe replantear el coeficiente de externalización excluyendo aquel gasto del factor trabajo que no pueda verse afectado por procesos de externalización: $CE\ lab = Ext / (Ext + GPlab)$. Siendo $CE\ lab$ el Coeficiente de Externalización Laboral, Ext la suma del gasto en trabajos realizados por empresas externas y $GPlab$ la suma del gasto en Personal Laboral.

De ese modo, observamos que en 2015 más de un tercio del gasto en factor trabajo potencialmente externalizable de la Administración General del Estado está de facto externalizado, así como algo más del 40 % en la Administración catalana. Notable es el caso de Aragón, en el que el Coeficiente de Externalización laboral alcanza casi dos tercios. El recorrido de estos procesos de externalización ha ido en descenso para los casos de Cataluña y de la A. G. del Estado, si bien esta última se encuentra en una línea ascendente en la actualidad. Paradigmático es el caso de Aragón, donde durante el período de crisis hubo una clara apuesta por la externalización de funciones públicas por

encima de su ejercicio a través de la contratación de personal (Figura I). Los datos nominales muestran un aumento prolongado del gasto en servicios externalizados mientras que se sucede una contracción continua del gasto en personal en todas sus modalidades (funcionariado y personal laboral).

Figura I. Evolución del Coeficiente de Externalización en el Sector Público (Administración General del Estado, Cataluña y Aragón) de 2007 a 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en presupuestos generales del Estado de las Comunidades Autónomas, y de portales de datos abiertos (2016).

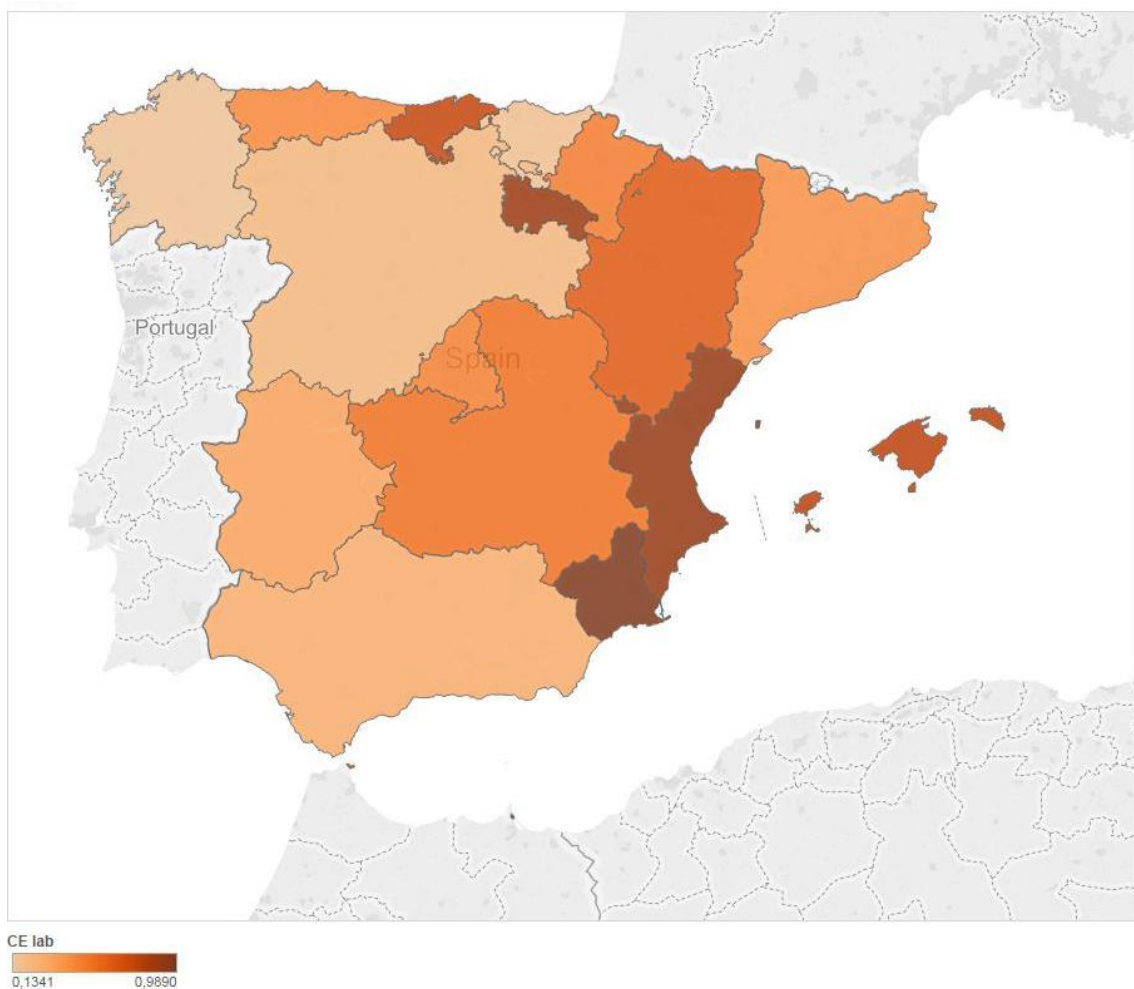
Comprobamos así que el período de crisis pudo haber generado dinámicas contrapuestas, dependiendo de cada Administración y del grado de externalización al que ya estuviese sometido el empleo público. Prácticas institucionales como una restricción de la convocatoria de plazas de funcionariado, el crecimiento relativo del personal laboral dentro del empleo público y el aumento de la proporción de empleo que se contrata de forma externa pueden generar panoramas diversos en cada territorio y administración.

5. EL MAPA DE LA EXTERNALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL DURANTE LA CRISIS

Con el propósito de tener un dibujo de la externalización dentro del sector público español en su conjunto para el año 2015, se ha realizado una extracción de datos de los presupuestos generales de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas. Si bien el “Gasto en Personal” es de fácil acceso en el conjunto de administraciones, no ocurre así con el gasto en “Trabajos realizados por otras empresas” y el gasto en “Personal

Laboral". La mayoría de las administraciones no disponen de portales de datos abiertos que permitan el tratamiento de datos oficiales devenidos de los presupuestos y su ejecución. La extracción de esta información es laboriosa en tanto supone la revisión manual de los documentos presupuestarios del año consultado, donde generalmente el tipo de partidas que nos interesan sólo se dispone de forma desagregada para cada órgano dentro de cada departamento administrativo. Esto supone, por ejemplo, la revisión de las partidas presupuestarias de 287 órganos para el caso de Cataluña, multiplicándose así para cada comunidad.

Figura 2. Coeficiente de Externalización Laboral en relación a cada Administración Autónoma para el año 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas, y de Portales de Datos Abiertos (2016).

Se entiende así que para la presente investigación aportemos la información de un solo año (2015), si bien puesta en contexto de la evolución anual de los casos de Cataluña, Aragón y de la Administración General del Estado. Tal como veíamos en el apartado

anterior, el período de crisis pudo generar dinámicas contrapuestas dependiendo de cada caso y del grado de externalización al que ya estuviese sometido el empleo público. Así, una vez representados los valores del Coeficiente de Externalización Laboral en el territorio de las administraciones autonómicas (Figura 1) y comparando este con la distribución de este indicador sobre el Coeficiente general de Externalización, inferimos ciertas ideas.

Si bien, en términos nominales, las principales partidas presupuestarias de empleo externo se encuentran en la Administración Valenciana, Catalana y la General del Estado respectivamente, solamente en el caso de Valencia hay una correspondencia en términos relativos: del total de gasto en factor trabajo, un 21,20 % corresponde a empleo externalizado. La cifra se dispara si lo consideramos respecto al total del gasto potencialmente externalizable (CE lab), alcanzando un 90,47 % de empleo externo, superado incluso por Murcia (98,9 %) y seguido de cerca por La Rioja (87,58 %). En estas regiones el gasto en Personal Laboral prácticamente iguala al invertido en empleo externo. Caso radicalmente contrario es el de Galicia, administración que ocupa los niveles más bajos en ambos coeficientes (1,68 % de CE y 13,41 % de CE lab), siendo un caso similar al de Castilla y León, si bien por razones distintas. La Administración gallega muestra unos gastos muy reducidos en servicios externalizados en comparación al resto de autonomías, no siendo el caso de Castilla y León. Sin embargo, esta última compensa su gasto en empleo externo por unos niveles altos en empleo interno, ya sea general o bien de personal laboral (Ver Tabla 2).

En suma, es interesante advertir que el nivel general de externalización para la Administración Pública española es del 8,66 %, pero que asciende a 47,72 % si atendemos a niveles operativos de externalización, es decir, en referencia a aquellas actividades y funciones que son proclives de ser externalizadas. La Figura 2 muestra la distribución de las administraciones autonómicas en relación a este indicador. El tamaño de cada administración muestra el coeficiente general de externalización (CE), mientras la disposición a lo largo de la figura en Anexo y la intensidad del color muestran el coeficiente de externalización laboral. En términos generales existe una relación entre ambos indicadores, con numerosas notas discordantes. Son los casos por ejemplo de Castilla-La Mancha, Baleares y (el caso más claro y ejemplificador) Murcia que, pese a posicionarse por debajo de la media en los niveles generales de externalización, se ubica en el nivel más alto del coeficiente de externalización laboral. Se explica por el hecho de que el gasto que realiza en empleo externo sea muy superior al de personal laboral. El Personal Laboral en la Administración murciana apenas representa el 0,08 % frente al 10 % de la media española.

Estos datos pueden ser sintomáticos de determinadas prácticas estructurales de externalización de los gestores públicos, a través de las cuales tienden a que cualquier trabajo en el que la Administración tenga que ejercer como empleador, sea externalizado, transfiriendo así la relación y el conflicto laboral. Así lo muestra la media española, siendo la mitad de este empleo directamente externalizado.

Tabla 2. Distribución del gasto público en empleo interno/externo y coeficientes de externalización por administración en 2015 (gasto expresado en miles de euros)

	Empleo externo	Personal Interno	Personal Interno Laboral	CE	CE lab
Andalucía	197.654	5.321.110	527.988	3,58%	27,24%
Aragón	186.788	1.808.338	101.530	9,36%	64,79%
Asturias	57.766	694.175	73.563	7,68%	43,99%
Islas Baleares	76.625	1.260.608	22.019	5,73%	77,68%
Islas Canarias	68.462	1.283.891	147.338	5,06%	31,72%
Cantabria	137.526	819.126	44.570	14,38%	75,52%
Castilla y León	103.921	3.505.851	373.818	2,88%	21,75%
Castilla - La Mancha	171.444	5.516.507	145.503	3,01%	54,09%
Cataluña	1.338.989	9.197.929	1.981.019	12,71%	40,33%
Valencia	1.404.501	5.221.407	147.923	21,20%	90,47%
Extremadura	100.685	1.859.560	208.798	5,14%	32,53%
Galicia	30.910	1.806.196	199.596	1,68%	13,41%
Madrid	461.014	6.051.286	531.910	7,08%	46,43%
Murcia	147.520	2.108.022	1.641	6,54%	98,90%
Navarra	191.404	1.109.111	198.496	14,72%	49,09%
País Vasco	32.042	2.102.158	170.569	1,50%	15,81%
La Rioja	104.672	412.548	14.841	20,24%	87,58%
Ceuta	30.032	78.287	22.611	27,73%	57,05%
Melilla	50.619	71.096	11.662	41,59%	81,28%
Admón. General. del Estado	1.277.436	18.119.445	2.144.531	6,59%	37,33%
Total Admon.	5.972.356	63.025.542	6.541.936	8,66%	47,72%

Fuente: Elaboración propia a partir de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas, y de Portales de Datos Abiertos (2016).

Nuestros datos muestran también tendencias dentro del propio empleo público, en tanto desde 2007 se comienza a extender el uso de la figura del personal laboral, con una clara erosión no solo de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, sino de la relación que estos mantienen con la Administración. Tanto la (creciente) figura del personal laboral como la contratación de empleados por vías externas son muestras de las válvulas de escape que la Administración ha hecho uso durante los años de crisis para reestructurar los costes laborales.

6. CONCLUSIONES

Si bien un análisis de las causas de las diferencias entre regiones observadas anteriormente excede los objetivos de este artículo, sí que podemos adelantar algunos de los factores que contribuyen a explicarlas. En primer lugar, cabe apuntar que la propia descentralización que caracteriza el sistema de reparto de competencias en España permite esta variabilidad. A partir de esto, el tipo de gestión política con los recursos públicos

que caracterice a cada ejecutivo regional puede hacer que determinadas comunidades autónomas tiendan más a estrategias de reducción del tamaño del sector público y transferencia hacia el ámbito privado. Como evidencian Bacigalupe et al. (2015), para el caso de la salud pública, la implementación de políticas de austeridad y privatización durante la crisis siguió patrones comunes, dependiendo de cada región. Estos diferentes patrones regionales se evidenciaron en la primera ola de la pandemia de 2020, en la que existió una correlación entre la incidencia de la mortalidad por COVID-19 en las residencias de ancianos de las diferentes comunidades autónomas durante la primera oleada y dos variables: el carácter público-privado y el tamaño de las residencias. En concreto, hubo una mayor mortalidad en las residencias privadas y de mayor tamaño (especialmente las de más de 100 camas), mientras que el tipo de residencia menos letal fueron las públicas de menos de 25 camas durante la primera oleada (Barrera-Algarín et al., 2021).

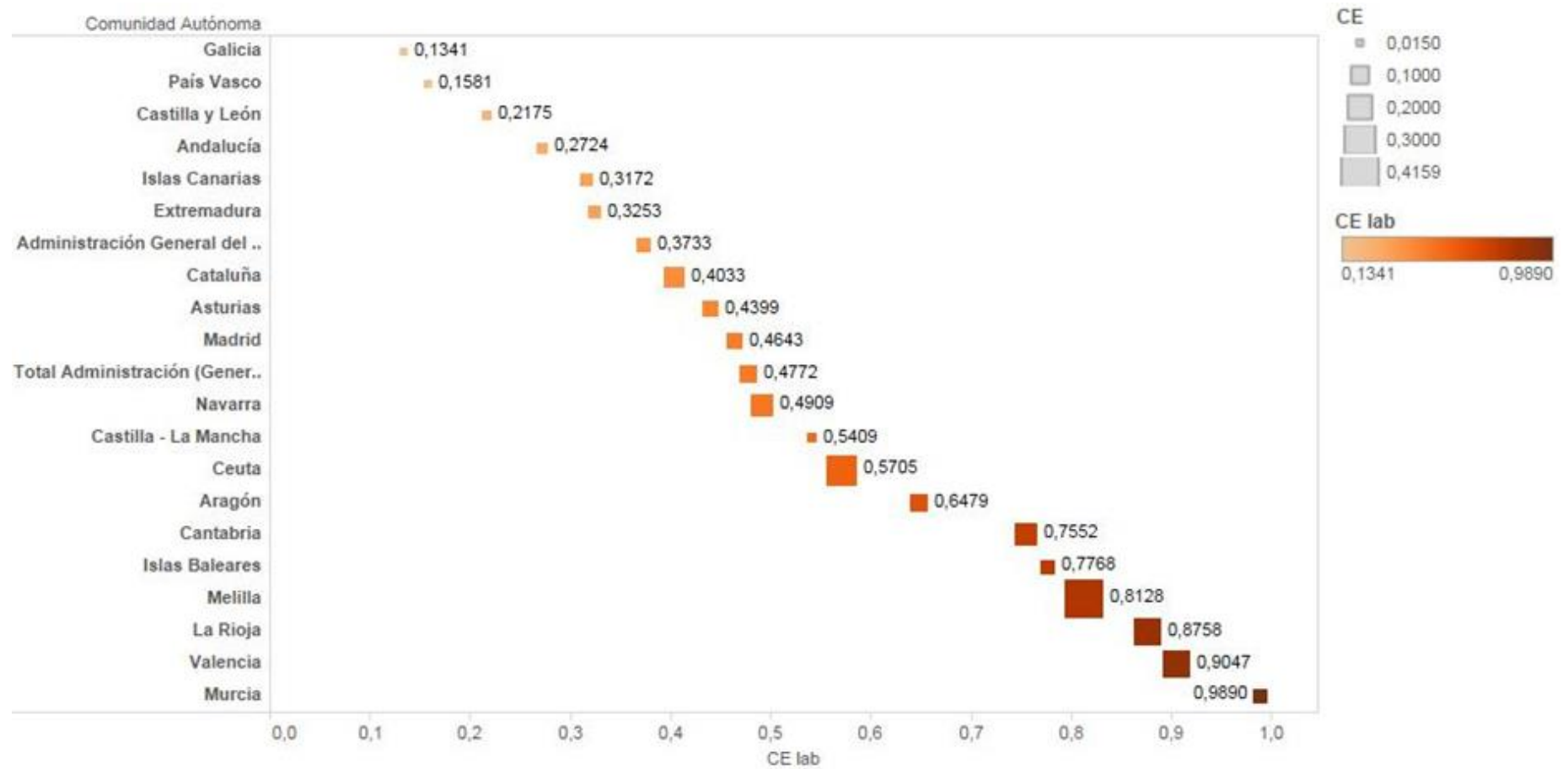
La heterogénea gestión política de los recursos públicos (y por tanto de la mayor o menor privatización) guarda trayectorias de largo recorrido por parte de cada territorio, marcadas por la diferente estructura social, recursos y contexto institucional. Es tan así que podemos identificar diferentes regímenes regionales de bienestar en España (Gallego et al., 2005). A ese respecto, las diferentes autonomías españolas se distribuyen en base a dos ejes: por un lado, el dominio de la familia o de instituciones colectivas y, por otro, el dominio del Estado o del mercado. En lo que respecta a este último eje (más relevante para nuestro objeto de estudio), comunidades autónomas como País Vasco, Navarra y Andalucía se ubican en regímenes de bienestar de mayor intervención pública, mientras otras como Cataluña y la Comunidad Valenciana tienden más a la intervención privada (Gallego et al., 2005), lo que cuadra con las prácticas observadas de gestión del gasto en servicios externalizados respecto al gasto de personal interno. También, el mayor peso presupuestario de unas áreas administrativas sobre otras puede influir en la ubicación a lo largo del eje de estas administraciones, en tanto cada área de competencia tiene tendencias específicas: la salud y la educación tienden más a la gestión pública mientras la vivienda o los servicios sociales hacia la intervención del mercado (por tanto, a mayor presencia de trabajadores externalizados).

El único caso que parece no concordar con este modelo es el de Galicia, identificada como una región que tiende hacia la esfera privada y que, sin embargo, muestra el coeficiente más bajo de externalización. A ese respecto, cabe apuntar un tercer factor que puede ayudar a comprender la variabilidad en los coeficientes de externalización: la mayor o menor presencia de una red de grandes empresas proveedoras en el territorio que permitan asumir el desarrollo de actividades externalizadas para un cliente de la magnitud de una administración pública, no sólo por la cobertura laboral que comporta, sino también financiera, teniendo en cuenta los largos plazos de impago a los que los proveedores han de hacer frente con el sector público (funcionando en términos prácticos como bancos de crédito).

Comprendidas las posibles causas de esta variabilidad regional, cabe señalar los efectos de la externalización. En la medida en que los costes dentro de un determinado proceso

productivo o de servicio esté basado en el factor trabajo, el impacto que puede tener sobre el empleo y las condiciones de trabajo pueden aumentar sustancialmente. Entendemos, por tanto, que la proliferación de la externalización en el sector público tiene ineludiblemente implicaciones en lo que se refiere a las propias condiciones de aquellos empleos que han quedado fuera del ámbito público. Las reformas implementadas durante la crisis en el sector público han tenido un objetivo principal: reducir los niveles de gasto a través de la reducción de los costes de personal, pero también mediante la externalización de ciertos servicios/actividades. No obstante, existe evidencia de que las prácticas de externalización no reducen de facto el gasto público, sino que, en todo caso, reducen el tamaño del sector público, transfiriendo el gasto al ámbito privado (Alonso et al., 2013). Además, esta transferencia se traduce a largo plazo en una pérdida tanto en la calidad de los servicios públicos como de las condiciones de trabajo (Jensen y Stonecash, 2005). Precisamente, todas estas reformas han tenido un impacto en la calidad de los servicios prestados en España. Esa erosión de la calidad de los servicios públicos se ha convertido en un tema central en las demandas sindicales y de las denominadas *Mareas* (movimientos sociales transversales en defensa de los servicios públicos como respuesta a las políticas de austeridad) durante la crisis (Keune, 2018), cambiando el enfoque desde la protección de las condiciones de trabajo de los empleados públicos a una defensa de la calidad de los servicios públicos prestados. La oposición ciudadana a la externalización de servicios públicos articula un eje transversal que va más allá de la defensa y conservación de las relaciones de empleo en el sector público.

ANEXO. DISTRIBUCIÓN DEL COEFICIENTE DE EXTERNALIZACIÓN LABORAL Y TAMAÑO DEL COEFICIENTE DE EXTERNALIZACIÓN EN LAS AA. PP (2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas, y de Portales de Datos Abiertos (2016).

REFERENCIAS

- Alonso, Luís Enrique (2009). *Prácticas económicas y economía de las prácticas*. Catarata.
- Alonso, José M.; Clifton, Judith & Díaz-Fuentes, Daniel (2013). Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643-660.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2013.822532>
- Arenilla, Manuel & Delgado, David (2014). ¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE. *Revista de Administración Pública*, 193, 297-334.
- ARVO (2014). *Datos abiertos en las Comunidades Autónomas y sus mayores ayuntamientos 2014*. Fundación Orange.
- Bach, Stephen & Bordogna, Lorenzo (2013). Reframing public service employment relations: The impact of economic crisis and the new EU economic governance. *European Journal of Industrial Relations*, 19(4), 279–294. <https://doi.org/10.1177/0959680113505031>
- Bacigalupe, Amaia; Martín, Unai; Font, Raquel; González-Rábagoa, Yolanda & Bergantinos, Noemi (2015). Austeridad y privatización sanitaria en época de crisis: ¿existen diferencias entre las comunidades autónomas?. *Gaceta sanitaria: Órgano oficial de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria*, 30(1), 47-51. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2015.10.003>
- Barrera-Algarín, Evaristo; Estepa-Maestre, Francisco; Sarasola-Sánchez-Serrano, José Luís & Malagón-Siria, José Carlos (2021). COVID-19 y personas mayores en residencias: Impacto según el tipo de residencia. *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, 56(4), 208-217.
- Boltaina, Xavier (2010). *El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto básico del empleado público*. Estudios de Relaciones Laborales, 5. Diputació de Barcelona.
- Deloitte (2016). *Deloitte's 2016 Global Outsourcing Survey*. Deloitte Development LLC.
- Gallego, Raquel; Gomà, Ricard & Joan Subirats (2005). Spain, from state welfare to regional welfare? En N. McEwen & L. Moreno (Eds.), *The Territorial Politics of Welfare* (pp. 103–126). Routledge.
- Godino, Alejandro, & Molina, Oscar (2021). The industrial relations chameleon: collective bargaining in the facility management business. *Employee Relations: The International Journal*, 44(7), 1-18.
- Instituto Nacional de Estadística (2015). *Encuesta Anual de Servicios*.
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736176865&menu=ultiDatos&idp=1254735576778
- Jensen, Paul H. & Stonecash, Robin (2005). Incentives and the efficiency of public sector outsourcing contracts. *Journal of economic surveys*, 19(5), 767-787.
<https://doi.org/10.1111/j.0950-0804.2005.00267.x>

- Keune, Maarten (2018). *Industrial relations and the quantity and quality of jobs in the public sector in Europe: the crisis and beyond. BARSOP overview report part I. Bargaining and Social Dialogue in the Public Sector project.*
- Kimmel, Jordan (2015, 22 de junio). *Getting a Piece of Business Process Outsourcing.* Forbes. <https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2015/06/22/getting-a-piece-of-business-process-outsourcing/#4d1e792d2a64>
- Kotlarsky, Julia; Oshri, Ilan & Willcocks, Leslie P. (2011). *The Handbook of Global Outsourcing and Offshoring.* Palgrave Macmillan.
- Linhart, Danièle (2013). *Trabajar sin los otros.* Publicacions de la Universitat de València.
- López-Roldán, Pedro (1994). *La construcción de tipologías en sociología: propuesta metodológica de construcción, análisis y validación. Aplicación a la segmentación del mercado de trabajo de la "Región Metropolitana de Barcelona".* Tesis Doctoral sin publicar. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Martínez, Ángel; Vela, María José; De Luís, Pilar & Pérez, Manuela (2010). Externalización, flexibilidad laboral y resultados en la empresa española. *Economía Industrial*, 375, 217-225.
- Monereo, José Luís (2016). Repercusiones laborales de los diversos instrumentos de privatización y reversión de servicios públicos. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 135, 251-307.
- Moreno-Colom, Sara; Godino, Alejandro & Recio, Albert (2014). Servicios externalizados y condiciones laborales: de la competencia de precios a la presión de los tiempos de trabajo. *Sociología del Trabajo*, 81, 50-67.
- Mori, Anna (2015). Implicazioni per il lavoro e le relazioni sindacali nell'esternalizzazione di servizi pubblici in Italia: Autonomie locali e Sanità a confronto. *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 38(1), 91-106.
- Pavolini, Emmanuele; León, Margarita; Guillén, Ana M. & Ascoli, Ugo (2015). From austerity to permanent strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain. *Comparative European Politics*, 13, 56-76. <https://doi.org/10.1057/cep.2014.41>
- Ricart, Joan E.; Agnese, Pablo; Pisani, Niccolò; & Adegbesan, Tunji (2011). *Offshoring in the Global Economy: Management Practices and Welfare Implications.* Fundación BBVA.
- Rodríguez-Piñero, Miguel (2016). Gestión privada, contratación temporal y calidad en el empleo. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 135, 111-150.
- Resolución de 3 de noviembre de 2009, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el III Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado. Boletín oficial del Estado <http://www.boe.es/boe/dias/2009/11/12/pdfs/BOE-A-2009-18065.pdf>
- Sánchez, Mariano (2013). La contrarreforma sanitaria. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 123, 63-72.
- Sánchez, Juan Ramón (2017). La sostenibilidad del empleo temporal en la Administración Pública española. *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 5(3), 77-102.

Stoleroff, Alan (2013). Employment relations and unions in public administration in Portugal and Spain: From reform to austerity. *European Journal of Industrial Relations*, 19(4), 309–323. <https://doi.org/10.1177/0959680113505033>

ALEJANDRO GODINO

Investigador postdoctoral en la UAB. Ha trabajado sobre los efectos organizativos y laborales de la externalización, la economía digital, la calidad del empleo, los cambios en la negociación colectiva y las políticas de empleo. Corresponsal de Eurofound.

<https://orcid.org/0000-0002-0880-8739>

OSCAR MOLINA

Profesor agregado laboral de la UAB. Sus intereses de investigación giran en torno a las relaciones laborales y los sistemas de negociación colectiva desde una perspectiva comparada, prestando particular atención a la evolución del diálogo social y la concertación. Corresponsal de Eurofound.

<https://orcid.org/0000-0002-8660-8919>

Referencia normalizada

Godino, Alejandro & Molina, Oscar (2022). El mapa de la externalización en el sector público español durante la Gran Recesión. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 8, 25-42. <https://doi.org/10.5565/rev/aiet.105>