

La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano

Jordi Santolaria Parella

I TEXTO DE LA PONENCIA

1. PUESTA EN MARCHA DE LA EXTERNALIZACIÓN

El proceso que se inicia con la puesta en marcha de la externalización implica que la fase de la concepción y el diseño del servicio a externalizar ha sido concluida. Ello debería implicar, en una Administración modernizada, no solo que el servicio público ha sido planificado, y será controlado, sino que además implica su evaluación por un ente externo a la propia Administración y que se contemplará la participación de los ciudadanos en transmitir su opinión sobre su percepción del servicio recibido.

El nuevo eje de una administración externalizada complementaria a la administración por gestión directa, se concibe asimismo como una organización “de y para ciudadanos” que tiene como valor absoluto la satisfacción de los ciudadanos con sus servicios públicos, independientemente de quien realiza su gestión.

Ello debe comportar que se han establecido los objetivos a alcanzar, los recursos humanos y técnicos necesarios para el logro de esos objetivos, así como la estructura organizativa y las funciones que desempeñará la propia administración para garantizar el control de la externalización, por trabajadores propios, como una función consubstancial a la propia responsabilidad pública. Al actuar con nuevos valores se planifica así mismo su evaluación, distinguiendo de la función de controlador, y que además necesita la identificación de la opinión de los ciudadanos.

La óptima evaluación de la externalización requerirá, por tanto, una planificación del servicio y entre nuevos aspectos que deberán estar definidos los mecanismos previstos para llevar tanto la evaluación como la identificación de la opinión de la ciudadanía.

Antes de poner en marcha el proceso de licitación y adjudicación del contrato para la prestación del servicio público, es necesario analizar dos cuestiones, que en cierta forma pueden ser consideradas innovadoras en la nueva gestión pública:

1º la verificación de que se han tenido en cuenta las probables consideraciones sobre la aparición de riesgos que puedan afectar a la prestación del servicio externalizado.

2º un análisis sobre la existencia de potenciales proveedores del servicio cuya prestación se pretende externalizar, ya sea tanto de empresa mercantil, como de organización no lucrativa.

1.1. Etapa de verificación de elementos de riesgo.

La toma de decisión de modificar el tipo de prestación de un servicio público pasando de una gestión directa a una gestión externalizada, y/o en los casos en los que se decide la prestación externalizada de un nuevo servicio público, entraña una serie de riesgos que es necesario tomarlos en consideración.

En primer lugar, hay que señalar que el análisis y control de cualquier riesgo debe comenzar con la propia identificación del riesgo. También hay que tener en cuenta que los riesgos cambian a medida que tanto las políticas públicas, como los proyectos se desarrollan. Por lo tanto, el control o la gestión del riesgo debe realizarse a lo largo de toda la vida del proyecto, es decir, desde la fase en la que se planifica la externalización hasta la fase de control y de la propia evaluación de la prestación.

Entre otras, habrá que responder a cuestiones del tipo:

- ¿Se ha evaluado las consecuencias financieras y administrativas probables de la decisión?
- ¿Se ha analizado la existencia de suficientes proveedores?
- Las informaciones en las que se ha basado la externalización, ¿han sido suficientes y completa sobre todo el proceso a poner en marcha?
- ¿Se han tenido en cuenta todos los costes relacionados con la prestación del servicio?.

1.2. El análisis de los potenciales proveedores

En primera instancia habrá que analizar la existencia o no de un mercado de proveedores que pueda satisfacer los objetivos de nuestra externalización.

En la obtención de algunos servicios empresariales¹ como los relacionados con las tecnologías de la información, el mantenimiento de edificios ó espacios públicos, etc. se pueden lograr suficientes proveedores con experiencia en la provisión y gestión externalizada de un servicio público.

En otros casos, como la provisión de nuevos servicios públicos o que comporten niveles de complejidad elevada, no se encuentra el mercado lo suficientemente desarrollado.

En cualquier caso, se considera conveniente el fomentar la existencia de un mercado para favorecer pautas de actuación para con el sector público, que involucren a las empresas en el proceso de externalización, de manera de ganar su confianza y asegurar su implicación al objeto de alcanzar los resultados esperados.

La motivación para crear un mercado requerirá de:

- Organizar reuniones informales con empresas potenciales prestadoras del servicio.
- Establecer una comunicación ágil con las empresas, que les permita obtener una comprensión clara de las necesidades estratégicas y operativas de la administración.
- Informar del proceso establecido para alcanzar los objetivos estratégicos y operativos.
- Establecer con cada empresa potencial una buena relación de trabajo que pueda continuarse posteriormente con la empresa que obtenga el contrato.
- Contemplar al ciudadano como un sujeto con derechos y no como un simple cliente de una empresa privada.

¹ En todo el texto se entenderá como sinónimo empresariales u organizaciones no lucrativas

Ello requerirá de la preparación de una **propuesta informativa**, que se presentará a las empresas potenciales. Este paquete informativo contendrá una delimitación del objeto del servicio que se pretende externalizar, estableciendo los límites a la implicación del proveedor y aquellos aspectos del servicio que retendrá la administración; una descripción de las expectativas que se tienen sobre las capacidades que se esperan de los proveedores y una descripción del proceso a seguir para la contratación de la prestación del servicio y un calendario previsto.

Esta fase debe permitir analizar la existencia de competencia suficiente para la prestación del servicio externalizado y también facilitará la incorporación de nuevos aspectos que pudieran no haber sido tenidos en cuenta al inicio y puede mejorar la planificación para la provisión del servicio.

1.2.1. La precalificación de los posibles oferentes

Se trata de obtener, de entre los interesados, aquellos que se considere que puedan llegar a ser efectivos contratantes de la prestación del servicio. Para ello serán analizadas sus características.

El propósito de la precalificación es definir una lista corta de empresas potenciales que serán invitadas a participar en la licitación final. Tiene como objetivo, por tanto, seleccionar aquellas empresas que se hallen en mejor capacidad tanto técnica como financieramente para responder a los requerimientos de la gestión del servicio público a la vez que minimizando los riesgos de incumplimiento de los requisitos de la prestación del servicio público externalizado.

Los *criterios de evaluación para la precalificación de una externalización* estarán basados en los siguientes aspectos:

- **Evaluación de la capacidad**, que tratará de evaluar el grado en que las potenciales empresas proveedoras poseen experiencia suficiente para la prestación del tipo de servicio que se pretende su externalización. Los criterios para ello serán del tipo: número de contratos y valor de los mismos en prestaciones similares; experiencia de trabajo anterior con administraciones públicas y, medios técnicos y humanos de la empresa, etc.
- **Evaluación financiera**, que tratará de evaluar la solvencia económico-financiera de las empresas para la prestación del servicio público externalizado. Los criterios de evaluación serán del tipo de ratios económico financieros derivados de sus balances y cuentas de resultados, por ejemplo nivel de facturación en función del valor del contrato que resultará de la externalización, cuentas auditadas y ratios de solvencia patrimonial.
En el caso de las entidades sin ánimo de lucro se contemplará la necesaria inversión sin grandes recursos financieros para afrontar la posibles infraestructuras que requiera la prestación del servicio.

1.2.2. Evaluación : prever aspectos en el concurso

En las especificaciones se hablará del contenido final de la prestación que se ofrece, de los resultados esperados cuantitativos y cualitativos de la prestación que se ofrece pero no la

forma en que se obtendrían, dejando la mayor de las libertades para su concreción, facilitando así a las empresas la capacidad de innovación y creatividad en la presentación de las ofertas.

Es importante, así mismo que aquellas prestaciones de servicios externalizados que impliquen a equipos humanos en la provisión de los servicios, se exija que en las ofertas estén bien definidas las cualificaciones profesionales requeridas para la prestación de los servicios, exigiendo a las empresas ofertantes la presentación detallada de los equipos humanos que conformarán para la ejecución de la prestación, que estará garantizada con una declaración de disponibilidad y exclusividad por dichos equipos de que prestarán sus servicios profesionales con la empresa oferente.

Además, en esta fase es importante incluir en los pliegos de prescripciones técnicas y administrativas aquellos aspectos “ clásicos” de la simple contratación, y otros de novedosos, especialmente en la externalización de servicios públicos en América Latina como son los relativos a:

- Cláusulas de revisión, reversión o recuperación de la adjudicación de la externalización en un momento anterior a la finalización de la duración inicialmente establecida en los casos de incumplimiento de determinados indicadores de control y evaluación que serán establecidos por la propia administración, responsable última de la calidad del servicio que reciba el ciudadano.
- Cláusulas de revisión de los precios del contrato en función de las variables que la administración considere más adecuadas en función del tipo de servicio externalizado, como por ejemplo, por resultados, por evolución del IPC, etc.

La evaluación de las ofertas se llevará a cabo por un equipo de la administración establecido al respecto, el cual contará con los expertos necesarios para realizarla correctamente.

El proceso de evaluación debe procurarse que sea lo más sistemático y objetivo posible, debiendo clarificarse explícitamente y documentarse los elementos diferenciadores de las diferentes ofertas presentadas y las razones que llevan a una propuesta de adjudicación determinada.

Este proceso de un absoluto carácter institucional permite blindar a la administración pública y como tanto al ciudadano, de actuaciones de corrupción.

Los aspectos más destacados a considerar serán los siguientes:

- **Evaluación de la capacidad.** Se tratará de evaluar la capacidad para prestar el servicio externalizado, prestando atención a las variantes que con respecto al método de prestación del servicio hayan sido formuladas en los Pliegos de Condiciones Técnicas y Administrativas.
Se analizará tanto la experiencia, capacidad y cualificaciones de la empresa oferente como del personal y de los que vayan a ejercer las tareas de dirección. Se tendrá en cuenta las referencias profesionales de la empresa en la provisión de contratos similares, las políticas sociales que utiliza en relación con su personal interno, etc.

- **Evaluación técnica.** Se tratará de evaluar el grado en el que los ofertantes cumplen con los requisitos y determinaciones de las especificaciones, por ejemplo:
 - o Objetivos de la provisión del servicio. Los objetivos deberán haber sido establecidos en los Pliegos de Condiciones Técnicas, por lo que los modelos de evaluación deberán centrarse en ellos.
 - o Relaciones. En la medida que se quieren establecer acuerdos de varios años, es importante valorar la capacidad de las empresas oferentes de formar y mantener relaciones efectivas durante largos períodos de tiempo.
 - o Calidad. Las capacidades generales y la calidad del servicio son, por supuesto, componentes claves de cualquier servicio y deben ser examinadas con todo detalle en el proceso de evaluación. Disponibilidad y actitud de prestar servicios para ciudadanos de administraciones públicas y no para clientes de empresa privada
 - o Autocontrol. El sistema de seguimiento propuesto por la propia empresa para verificar el cumplimiento de los objetivos y resultados.

- **Evaluación financiera.** Al entrar en una relación de larga duración que pueda requerir inversiones de la empresa en el largo plazo, es esencial examinar sus estados financieros y su estabilidad general.
 - o Uniones temporales de empresas. Sí el servicio requerido es grande y los recursos de una empresa oferente son modestos en comparación, es común que los proveedores formen Uniones temporales de empresas o consorcios.

- **Evaluación del coste.** Será siempre una variable importante de la evaluación, pero no debería ser un determinante fundamental.

- **Evaluación del riesgo.** Se debe realizar una valoración comparativa de las distintas ofertas, estableciendo los elementos de riesgo que se producen en cada una de las ofertas y el nivel que cada uno de esos riesgos representa.

1.2.3. Evaluación: prever aspectos en el Contrato.

El departamento responsable de la firma del contrato deberá responsabilizarse de incorporar determinados documentos que serán parte del documento contractual:

- Las especificaciones de la prestación del servicio externalizado.
- El detalle del método operacional propuesto por el contratista.
- Los estándares que la prestación del servicio externalizado deberá cumplir así como el método de seguimiento y control para su medida.
- El mecanismo y procedimiento de evaluación externa, que en ningún caso será financiado por la propia empresa.
- Los elementos de determinación de las responsabilidades de ambas partes y los instrumentos y mecanismos de respuesta ante fallos e incumplimientos, así como las causas y, en su caso, los supuestos y las vías para la finalización anticipada de la relación.

El documento de contrato debe tener una comprensión por todos los implicados y debe quedar asegurada de forma que no quepa ninguna duda sobre las respectivas intenciones y

expectativas. Para la evaluación de los comportamientos de la Administración, los criterios explícitos en el contrato y que se hayan expresado de forma transparente deberán ser especialmente exigentes y rigurosos.

2. LA EVALUACIÓN NECESITA DEL CONTROL DE LA EXTERNALIZACIÓN

Las actividades de control pueden producir un alto rendimiento de la inversión en la medida en que mejoran el desempeño, tanto en lo que se refiere a la participación y la responsabilidad como al desarrollo, en este caso a la propia prestación del servicio público externalizado.

En la etapa del diseño de la externalización, al formularse los objetivos y resultados a alcanzar, así como los medios, humanos y materiales, que se requerirán para alcanzar esos objetivos, facilita un control público real y no solo formal o de trámite.

Igualmente, se establecerán los indicadores que nos permitirán verificar el cumplimiento de nuestros objetivos y los medios y “sistema de información” idóneo de la información para obtener esa verificación, con especial énfasis en los supuestos de riesgo que habremos visualizado durante la etapa de planificación y evaluación “ex – ante” de la externalización.

Es por tanto, en esta etapa que habrá de establecerse todos aquellos elementos básicos necesarios para controlar o supervisar los progresos realizados, o para determinar más adelante si se han alcanzado o no los objetivos. El tenerlo en cuenta en esta etapa permitirá:

- Perfilar las actuaciones tomando en cuenta la experiencia y las lecciones aprendidas.
- Establecer el enfoque más adecuado.
- Garantizar la recopilación de datos de referencia esenciales para el seguimiento de los progresos.
- Establecer indicadores cuantificables de éxito de la actuación.
- Sentar las bases para que en el futuro se puedan acometer actuaciones de supervisión y evaluación de la prestación del servicio.

Durante la etapa de la ejecución de la prestación del servicio público, el hecho de haber establecido el sistema de control y evaluación durante la fase de diseño, permitirá:

- Realizar el seguimiento continuo del desempeño de la provisión del servicio público externalizado.
- Emitir señales de alerta antes de que se produzcan los problemas.
- Realizar las oportunas correcciones.
- Respaldar la mejora y el rediseño del servicio externalizado y/o tomar decisiones sobre la conveniencia de mantenerlo externalizado o recuperarlo para su prestación directa.

A la finalización de la prestación del servicio público por la empresa permitirá:

- Obtener datos sobre la eficacia del diseño original.
- Informar sobre los resultados obtenidos.
- Comparar los resultados obtenidos con los resultados esperados.
- Obtener enseñanzas y prácticas para futuros diseños.

- Establecer el grado de satisfacción del ciudadano, por medio de un modelo de sugerencias y reclamaciones ágil que posibilite detectar insuficiencias

3. LA EVALUACIÓN

3.1. El contexto de la actuación pública

La actuación y por tanto el desempeño del sector público se produce en varios niveles, interdependientes pero diferenciados, que van desde el ámbito más superior, que podríamos denominar el nivel macro, desde el cual se definen y diseñan las políticas públicas, pasando por el nivel meso, en el que se operativizan los objetivos estratégicos de las políticas públicas, mediante programas y actuaciones en beneficio de los ciudadanos, hasta el nivel más micro, responsable de la gestión e implementación de esos programas y actuaciones, que se transforman en la prestación de servicios públicos.

La administración puede decidir implementar la prestación de los servicios públicos a través de la gestión directa o a través de terceros actores, mediante la externalización de la gestión y conservando la capacidad de regulación, la responsabilidad de la planificación, el control y la incorporación de dos nuevas actuaciones: la evaluación, y la identificación de la opinión de los ciudadanos por los servicios recibidos.

El sector público, en sus esfuerzos de modernización mantiene dos ámbitos nuevos de preocupación. De un lado, el mayor énfasis puesto en los resultados producidos por las organizaciones más que en los insumos o el proceso para conseguirlos y, de otra, una mayor atención al usuario de los servicios y, por tanto, un mayor énfasis en la calidad de los servicios.

En términos globales, cabe señalar que las políticas mejor formuladas y diseñadas tienen mayores posibilidades de alcanzar resultados satisfactorios para el ciudadano siempre que el modelo de administración pública que los pone en marcha está basado en un sistema de planificación, control, evaluación e identificación de la opinión del ciudadano.

El proceso de evaluación que se describe en los apartados siguientes está centrado en aquellos servicios públicos prestados a través de la externalización de la gestión al sector privado.

3.2. La Evaluación y su proceso

¿Qué es la evaluación de una externalización ?

Es un proceso planificado y dirigido de investigación y consulta a los diferentes actores involucrados con el servicio público, prestados por una institución pública a través de un proceso de externalización, con el objetivo de contribuir a la mejora de la satisfacción del ciudadano.

El resultado o producto que se espera de ella es proveer información, y opinión, ordenada y analizada, sobre el servicio que se está prestando, así como propuestas de mejora. Información que servirá, por un lado, para medir el desempeño de las instituciones prestadoras de los servicios públicos -empresas y organizaciones no lucrativas - y por otro, para medir el impacto de dichas prestaciones sobre los ciudadanos.

Estos resultados de la evaluación serán un insumo para el proceso de definición o modificación de los propios servicios, es decir la política y sus programas.

La evaluación debe permitirnos determinar aspectos y contenidos de la política y/o del proceso de prestación del servicio que deben ser mejorados y definir aquellos elementos que orienten esas mejoras.

La evaluación no es el punto final del proceso, sino que éste se debe concebir cómo un ciclo, con distintas fases o etapas que son interdependientes, conducen unas a otras e interactúan entre sí. De esta forma, los resultados obtenidos en la fase de evaluación nutren y alimentan a la fase de planificación, y ratifican o cuestionan a la propia externalización.

¿Para qué evaluar?

La evaluación cumple funciones tanto políticas como técnicas, que son imprescindibles para facilitar la toma de decisión a los equipos de gobierno y/o para mejora de la gestión de los equipos técnicos teniendo presente ambos equipos incrementar la satisfacción del ciudadano en el servicio público.

La evaluación puede contribuir a:

- Establecer claramente los distintos niveles de responsabilidades entre los distintos niveles de la administración y las empresas gestoras de la prestación de los servicios.
- Garantizar una gestión más transparente y generar información sobre los recursos de todo tipo.
- Motivar a los funcionarios a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio en el diseño de programas y servicios, así como en el diseño de instrumentos para evaluarlos.
- Mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público.
- Mejorar la coordinación entre los distintos niveles responsables de la administración y las empresas gestoras de la prestación.

En definitiva y como síntesis, la evaluación es un instrumento de la mejora de la actuación del sector público.

¿Qué esperan los actores involucrados de una evaluación?

Si la evaluación ayuda en los procesos de toma de decisión, asimismo habrá de facilitar información y opinión fiable sobre si las actividades realizadas o en curso de realización:

- Producen los niveles de satisfacción deseados en los ciudadanos
- Alcanzan sus objetivos o producen resultados imprevistos
- Están dirigidas eficientemente con una buena relación coste eficacia en relación a la gestión directa.
- Representa la mejor manera de alcanzar los objetivos fijados, si debe ser continuada o no; o bien de la misma manera o de forma diferente.
- Si los objetivos planteados en la externalización continúan siendo pertinentes para el futuro.

En otras palabras, se pretende saber si las actividades previstas a realizar para la prestación de servicios se justifican en términos de pertinencia, de economía, de eficiencia, de eficacia y de calidad.

¿Qué tipo de evaluación podemos abordar?

El tipo de cuestiones que una evaluación trata de responder depende fundamentalmente de los motivos por los cuales se demanda su realización.

De esta manera, una primera distinción se refiere a:

La evaluación formativa, la cual se desarrolla durante las etapas de preparación y diseño de las políticas, de la organización de los servicios, de los programas y de sus actuaciones. Tiene como objetivo mejorar la puesta en marcha de los programas y actuaciones así como su gestión durante su ejecución. Puede considerarse por tanto, una práctica de aprendizaje formativo. Es por ello, que las mismas tienen lugar al comienzo de la preparación y diseño y durante la ejecución de los programas y actuaciones.

Si las actuaciones son planificadas de acuerdo a lo establecido por la metodología de la gestión del ciclo del proyecto, las evaluaciones formativas corresponderán a la etapa de preparación: evaluación ex ante y, a la etapa de ejecución: evaluación intermedia. Así mismo, el seguimiento continuo o monitoreo entrarían en el ámbito de la evaluación formativa.

En el caso que nos ocupa, la externalización de los servicios públicos se deberá abordar una evaluación ex ante dirigida a analizar la conveniencia o no de externalizar un servicio público así como a la toma de decisión sobre la conveniencia de un tipo u otro de organización para su prestación, es decir, sea a la empresa y/o a la organización no lucrativa.

Durante el período de prestación del servicio, es decir, durante su ejecución habrá de programarse la realización de, al menos una evaluación intermedia, en función de la duración del período de ejecución del contrato.

La evaluación recapitulativa o sumativa, ocurre al finalizar la ejecución de la externalización. Tiene como objetivo determinar la eficacia esencial de los programas y actuaciones, así como la obtención de enseñanzas sea para la continuidad de los programas y actuaciones y/o para el establecimiento de nuevos programas y/o actuaciones. Puede considerarse por tanto, una práctica de aprendizaje sumativo.

La evaluación sumativa tendrá lugar al finalizar la prestación del servicio público mediante la gestión externalizada, y por tanto será una evaluación ex post.

En el ámbito de la prestación de servicios públicos externalizados, la evaluación final tendrá como objetivo además de evaluar la calidad de los servicios prestados, es el momento de volver analizar la pertinencia del sistema elegido para la prestación del servicio público.

En función de los actores que realizan la evaluación, ésta puede ser:

Interna, realizada por el personal de la administración, y con soporte externo con carácter institucional, que analiza la posible externalización para la provisión de un servicio público, mediante la gestión privada. La evaluación ex ante realizada durante la planificación de la externalización será realizada de manera interna. En este caso se gana en conocimiento de los procedimientos de gestión de la Administración Pública, los procesos de toma de decisiones, así como de las normativas y regulaciones internas.

Externa, realizada por personal externo a la Administración Pública. Esta modalidad, al contrario que la anterior, tiene como ventaja determinante la imparcialidad y la objetividad y como inconvenientes el menor conocimiento de los evaluadores de los procesos internos de las administraciones públicas, pero compensadas por las prácticas extraídas del sector privado.

Finalmente, según el ámbito o nivel de actuación que se quiera abarcar con la evaluación, ésta puede ser:

De instrumento, si el estudio se centra en la prestación de un servicio concreto y se limita de esta forma al nivel micro.

De programa, si el estudio se centra en el nivel meso de actuación, abarcando varios servicios externalizados dentro de una misma Dirección General, y sus interconexiones.

De estrategia, si la evaluación abarca el nivel macro de actuación, y de esta forma se estudia el proceso desde su planificación a nivel más puramente de decisión política, analizando el mismo en su globalidad.

¿Lo que la Administración debe exigir al proceso de evaluación?

La experiencia de los organismos internacionales en la práctica de la evaluación, establece que para que el proceso de evaluación contribuya a la mejora de la calidad del servicio así como a la mejora en el desempeño de la prestación del servicio, debe asegurarse a los involucrados o grupos interesados que dicho proceso sea:

Imparcial, lo que supone neutralidad, transparencia y equidad en el proceso de análisis y generación de conclusiones de la evaluación.

Creíble, lo más esencial de la credibilidad es la confianza que los involucrados y/o

interesados tienen en la experiencia e imparcialidad del evaluador y el reconocimiento de la calidad del trabajo del ámbito público responsable de la evaluación.

Útil, la medida del éxito de un proceso de evaluación es su efecto sobre las personas y organizaciones que aprenden de dicho proceso.

Participativo, la práctica contemporánea de la evaluación deberá conocer la participación de todos los involucrados e interesados.

Retroalimentador, la evaluación debe generar información que contribuya a retroalimentar al proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional.

Costo/Eficaz, la oportunidad del costo que supone lanzar una evaluación con relación a las propuestas y recomendaciones de mejora que se van a obtener.

¿Cómo asegurar la información en la evaluación de una externalización?

La promoción de una modernización de administración pública orientada a la obtención de resultados dirigidos al incremento de la satisfacción del ciudadano depende en gran medida de la construcción de un sistema de información adecuado así como los mecanismos de uso del mismo.

Dicho sistema de información deberá ser concebido para que la información pueda ser disponible para la propia administración como para el ente gestor privado, de tal forma que ambos dispongan de la información del servicio a tiempo real, excluyendo por tanto, todo monopolio del ente privado sobre el servicio.

En el ámbito que nos ocupa, es necesario distinguir entre el sistema de información que se recabará de los usuarios, que se constituye en una herramienta útil para considerar efectivamente a los ciudadanos en la toma de decisiones, ya que permite captar la opinión valorativa de los mismo a la vez que sus expectativas sobre las características del servicio y/o del proceso de prestación y el sistema de información establecido como indicadores, que posteriormente permitirán analizar el desempeño del prestatario del servicio en todos aquellos aspectos relativos a la calidad de la prestación como a su gestión.

Con relación a los indicadores para analizar el desempeño y la calidad,

Los indicadores de desempeño son una herramienta que ofrece información cuantificada, es decir medible, respecto al logro o resultado en la entrega de los productos o servicios generados por la administración, así como sobre el modo de la prestación del ente privado, teniendo en cuenta que se deberá responder a un modelo activo para el ciudadano y para una administración modernizada. Ello supone un cambio de tipo cualitativo en la actual prestación de servicios públicos.

Los indicadores pueden cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de los logros. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, o la evolución histórica de una misma variable, comparando los resultados actuales con los obtenidos en períodos

anteriores.

El resultado de los indicadores permite inferir directa o indirectamente una medida del logro de los objetivos propuestos. Estos objetivos pueden estar directamente relacionados con alguno de los productos o servicios que ofrece la administración, o tener un carácter más amplio, que englobe todo su quehacer.

Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos para una correcta definición, entre los cuales destacan la pertinencia, la independencia de factores externos, la comparabilidad, tomar en cuenta situaciones extremas, requerir de información a costos razonables, confiables, públicos, simples y comprensivos.

En cierta medida, debería poder establecerse respecto a los servicios públicos que han tenido experiencia de gestión pública, una comparativa entre indicadores de gestión directa y externalizada, aunque resulta obvio, que los costes del control, evaluación y el modelo de identificación de la opinión del ciudadano.

Los indicadores deben cubrir los aspectos más significativos de la actuación, privilegiando los principales objetivos de la administración, pero su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a usar.

Finalmente, es necesario generar una dinámica que motive y comprometa a los responsables de la actuación, así como a los funcionarios, responsables del control, mediante el establecimiento de incentivos, y a los gestores de la prestación del servicio externalizado para demandar y usar la información generada de una manera explícita y sistemática que sirva para la toma de decisiones tanto de carácter gerencial –servicio externalizado sí o no, a través de empresas u organizaciones no lucrativas- como de carácter político sobre los propios servicios prestados.

¿Cuáles son los indicadores de evaluación?

Las dimensiones o ámbitos de la gestión externalizada de un servicio público que son factibles y relevantes de medir a través de un indicador son su pertinencia, eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio.

Pertinencia, en la medida que puede conducir a la toma de decisión sobre la oportunidad de continuar una actuación mediante la externalización o no. Su análisis entraña normalmente el examen de alternativas. Por ejemplo, *la pertinencia debe evaluar las condiciones del entorno, por ejemplo necesidades que están siendo cubiertas por una externalización y que cambios en el entorno pueden hacer que dicha prestación del servicio ya no sea necesaria.*

Eficacia, se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el ámbito público responsable de la prestación, la administración como un todo o la empresa y/o organización responsable de la gestión de la prestación, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Es posible medir la eficacia en tanto exista la *claridad respecto de los objetivos de la unidad*

de la administración responsable de la prestación del servicio y lo haya explicitado con claridad a la empresa y/o organización responsable de la gestión, en el contrato suscrito.

Eficiencia, describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles.

En el ámbito de los servicios públicos existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física relacionando el nivel de actividad expresado como número o cantidad de acciones, beneficios o prestaciones otorgadas, con el nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, etc.). Otro tipo de indicadores de eficiencia es el que relaciona volúmenes de bienes y servicios o recursos involucrados en su producción, con los gastos administrativos incurridos por la institución.

Otro aspecto que contempla este criterio está relacionado con el ámbito institucional y su relación con los gestores de la provisión del servicio externalizado. El adecuado funcionamiento de la cadena de responsabilidades, desde las esferas de decisión política hasta el personal que se relaciona directamente con los ciudadanos, pasando por todas las escalas intermedias en la administración pública y en la empresa privada encargada del servicio, es fundamental para lograr que éste se implemente de forma eficiente. No es infrecuente que en las actividades en las que están involucradas varias instancias o niveles de responsabilidad, la falta de fluidez en la transmisión de información o en la traslación de los objetivos, o incluso en la coordinación para aspectos operativos, sea una causa importante de pérdida de eficiencia en la prestación final del servicio.

De esta forma, también se pueden definir indicadores que puedan medir la eficiencia de estos procesos a través por ejemplo de los tiempos empleados en la transmisión de información de una instancia a otra, tiempo de tramitación de expedientes, el personal disponible dedicado a estas labores, etc.

Economía, se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros públicos en pos de su misión institucional.

En el marco de la misión institucional, la administración de recursos exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio.

Algunos indicadores de economía de una institución pueden ser su capacidad de autofinanciamiento, la eficacia en la ejecución de su presupuesto, etc.

Calidad del servicio, la calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de los ciudadanos usuarios, beneficiarios. Son elementos de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad, cortesía en la atención, y aspectos cualitativos de la opinión de los

ciudadanos.

Un modo directo de medir estos conceptos es a través de sondeos de opinión a los ciudadanos. Una manera indirecta de conocer su grado de satisfacción con el producto es el resultado de procesar la información recibida a través de un modelo sistema de sugerencias y reclamaciones.

Esquemáticamente, algunos indicadores tipo para cada uno de los criterios se pueden visualizar en el siguiente cuadro:

Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura - Aceptabilidad de la prestación - Tiempo de tramitación de la prestación del servicio al ciudadano
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de actividad, expresado como número o cantidad de acciones, prestaciones otorgadas, con el nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, etc.)
Economía	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia en la ejecución del presupuesto - Nivel de recuperación de préstamos
Calidad del servicio	<ul style="list-style-type: none"> - Número de reclamos sobre el total de atendidos - Tiempo de tramitación del beneficio - Tiempo de espera en oficinas de atención al público - Velocidad de respuesta ante cartas, llamadas o reclamos por parte de los ciudadanos - Grado de satisfacción de los usuarios

3.3. El procedimiento a establecer***La evaluabilidad del diseño***

En primer lugar, todos los que participan en el proceso del diseño del servicio externalizado deberían cerciorarse de los resultados de las acciones, que esperan alcanzar mediante la prestación del servicio público podrá beneficiarse de futuros procesos de evaluación.

La verificación de la evaluabilidad es una tarea que deberán realizar los funcionarios responsables del diseño para determinar hasta qué punto el diseño descrito en los documentos permite realizar el control, así como la evaluación a la vez que la identificación de la opinión del ciudadano.

Para verificar la evaluabilidad, se debe responder a preguntas del tipo:

Con respecto a los objetivos:

¿ La prestación del servicio que se pretende realizar mediante una externalización ha sido identificada y analizada?.

¿ Se ha determinado a que involucrados corresponde la prestación del servicio y que tipo de necesidades se pretende cubrir con dicha prestación de servicios?

¿ Los objetivos a lograr han sido definidos consistentemente?

¿ Las experiencias adquiridas de actuaciones anteriores sobre los servicios a prestar han sido tenidas en cuenta?

Con respecto a los indicadores:

¿ Las condiciones (institucionales, económicas y sociales) previas a la implementación de la actuación han sido descritas?.

¿ Los datos del año base han sido incluidos?

¿ Se incluyen datos del año base, metas u otra evidencia que permita determinar el logro de los objetivos?.

Con respecto a los servicios

¿ Los bienes y servicios que la externalización generará han sido identificados y descritos?

¿ Se ha previsto una descripción de cuándo y cómo los ciudadanos utilizarán los bienes y servicios derivados de la externalización?

Con respecto a los factores de riesgo

¿ Se han previsto los individuos, grupos, instituciones y otras organizaciones que pudieran afectar, positiva o negativamente, la ejecución de la externalización?

¿ Se han identificado los elementos que están fuera del control directo de la empresa responsable de la externalización y que pueden afectar directa o indirectamente la viabilidad de la obtención del servicio por el ciudadano?

La función de evaluación

La función de evaluación ha de estar claramente definida en la estructura y organigrama de la administración. Para que esta función contribuya a la concepción de las políticas y a la formulación de sus objetivos debe estar estrechamente asociada a los responsables de la formulación y de la toma de decisiones políticas.

La función de la evaluación ha de estar bien definida y su responsabilidad claramente diferenciada de las tareas relativas al control.

Con relación a los planes de evaluación aprobados, los recursos dedicados a esta función serán suficientes y apropiados en términos financieros, humanos y de competencias al objeto de que pueda realizarse con responsabilidad de manera eficaz.

La gestión de la función de evaluación

La unidad responsable establecerá la programación de la evaluación sobre la base del ciclo de vida de la externalización, es decir, del tiempo de prestación del servicio público asignado.

Se preverán mecanismos adecuados para que los resultados de la evaluación sean conocidos de manera suficiente por todas las personas que tienen responsabilidades directas e indirectas en la programación y/o en la prestación del servicio público con el objetivo de optimizar la retroalimentación.

Salvo en casos de confidencialidad justificada, los resultados de la evaluación deberán ser comunicados de manera clara a los diferentes estamentos concernidos.

El establecimiento del proceso de evaluación.

Cada evaluación que se quiera poner en marcha sea del tipo que sea ha de ser concebida como un proyecto que comprende tres fases: la concepción, la ejecución y la valoración. La unidad responsable de la gestión de la evaluación debe definir con claridad los puntos siguientes:

- El objeto de la evaluación debe ser fijado claramente y con precisión y contendrá los apartados siguientes:
 - El contexto, los motivos y los objetivos de la evaluación.
 - Los destinatarios y los usuarios de la evaluación.
 - El ámbito de intervención a ser evaluado.
 - Las cuestiones claves a tratar.
 - Una indicación sobre las informaciones disponibles.
 - Los informes a obtener.
 - Los plazos de tiempo.

La calidad de los informes de evaluación

Los informes de evaluación tendrán un contenido pertinente, estarán realizados de manera rigurosa conforme a los criterios establecidos en los pliegos de condiciones técnicas y administrativas y respetarán los plazos de realización. Los criterios a tener en cuenta para su valoración y por tanto la respuesta a las preguntas, serán:

- **La respuesta adecuada a la demanda.** ¿La evaluación trata de forma adecuada las demandas de información formuladas y se corresponden con los términos establecidos en los pliegos de condiciones técnicas y administrativas?
- **La adecuación al ámbito del trabajo.** ¿La razón de ser de la externalización, sus realizaciones, resultados e impactos han sido estudiados en su totalidad y han sido analizadas las interacciones con otras políticas y sus consecuencias imprevistas?
- **La adecuación de la metodología.** ¿La concepción de la evaluación ha sido adecuada para ofrecer los resultados esperados sobre las principales cuestiones establecidas.
- **La fiabilidad de la información.** ¿Las fuentes primarias y secundarias de información utilizada han sido correctamente seleccionadas? ¿El sistema de información facilita expresar la complejidad del servicio que se presta y verificar la información?
- **La solidez del análisis.** ¿El análisis de la información cuantitativa y cualitativa ha sido coherente, completa y adecuada al objeto de responder correctamente a las

cuestiones clave de evaluación establecidas en los pliegos de condiciones técnicas y administrativas?

- **La credibilidad de los resultados.** ¿Los resultados establecidos son lógicos y están justificados por el análisis de los datos y por la interpretación de las hipótesis explicativas presentadas?.
- **El valor de las conclusiones.** ¿Las conclusiones se han formulado de manera objetiva y no por consideraciones personales o partidarias?.
- **La utilidad de las recomendaciones.** ¿Las recomendaciones son comprensibles, útiles, aplicables y suficientemente detalladas para incorporarlas al diseño de la externalización?.
- **La claridad del informe.** ¿El informe describe el contexto, el objetivo del programa evaluado así como su organización y sus resultados de manera que sus informaciones resultan claramente comprensibles?.

4. PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO.

La participación del ciudadano en una administración concebida en ser una organización “de y para” el ciudadano, con una administración de gestión de servicios externalizada, es la acción que pretende influir en las fases de elaboración, decisión y ejecución de los servicios externalizados.

La administración modernizada necesita de la información y opinión del ciudadano, para cogerlas conjuntamente con las elaboraciones proporcionadas por los propios servicios de gestión del control de los servicios.

La administración necesita obtener información y opinión del ciudadano para identificar insuficiencias y/o errores en la prestación de los servicios, de un ciudadano motivado e implicado con su administración, es decir es consustancial a una administración que quiere liderar el interés general la acción cívica y democrática del ciudadano activo, al generar propuestas de mejora, o señalar insumos respecto a la gestión externalizada.

La participación del ciudadano se debe asumir desde la propia concepción y diseño de la planificación del servicio que existirán errores e insuficiencias en los servicios externalizados o no, que generarán quejas, sugerencias de propuestas, como consecuencia errores en la prestación. Las insuficiencias en su conjunto generan un estado de opinión en el ciudadano que debe ser trasladada a la propia administración por ser en ella donde radica la máxima responsabilidad sobre el servicio.

Para ello debe ser facilitado todo tipo de medio para que la participación del ciudadano pueda ser expresada, ya sea de forma individual o colectiva. A este efecto se establecerán sistemas de administración modernizada, para detectar la información y la opinión.

Con relación al sistema de información para recabar opinión de los ciudadanos, sobre servicios externalizados, existen y funcionan modelos diversos que entre otros comprenden, “Auditorías” de atención al ciudadano, “sistemas abiertos y modernizados” de atención al ciudadano, a “modelos” de sugerencias y reclamaciones”, etc.. Esta última posibilidad es de

la que se obtienen mejores resultados.

El conjunto de todos ellos debe posibilitar que el ciudadano activo en la mejora constante de los servicios externalizados, facilita la identificación 24 horas al día, siete días a la semana,... de insuficiencias en la gestión del servicio, o bien le debe posibilitar proyectar propuestas de mejoras mediante las sugerencias, a la administración.

La información obtenida transmite “conocimiento” relevante – información útil para la toma de decisión - y por tanto es un input para los procesos de toma de decisiones

- La mayoría de estas iniciativas no solo la cubren a los ciudadanos activos, sino los que efectivamente acceden al servicio. A diferencia del trabajador público (funcionario) ellos no disponen de todos los elementos que concurren en la gestión pero si en sus efectos de forma parcial o total.
- La falta de información y opinión, puede crear vacíos en relación al conocimiento de la población.

La no respuesta por parte de los errores e insuficiencias de forma oportuna y visible a los planteamientos hechos por el ciudadano puede dificultar el logro del objetivo de acercar la administración al ciudadano y, en consecuencia, desincentivar su participación futura, a la vez que configura un estado de opinión crítico de forma latente o manifiesto.

La captación de opinión se deberá realizar, independientemente de los estudios de opinión clásicos, suficientemente reconocidos por los departamentos de marketing públicos, por otras dos metodologías que tienen una larga experiencia en el ámbito del sector privado: modelo de sugerencias y reclamaciones y auditoría de atención al ciudadano.

La Administración que opta por disponer de un sistema de sugerencias y reclamaciones de los ciudadanos dentro del contexto de un modelo de modernización continua de la organización pública opta por un que contemplar los siguientes componentes:

Disponer de un sistema único e integrado con conceptos homogéneos para el ciudadano. Por sistema se debe entender un conjunto de elementos interrelacionados que todos ellos tienen una cohesión y unidad de objetivos.

Por reclamación se entenderá una expresión de exigencia en base a un derecho, por el rechazo u oposición a un hecho, que se comunica por escrito o no. Por el contrario se entenderá por queja una formulación para atraer la atención de la autoridad pública.

Por sugerencia del ciudadano se entenderá una pretensión por parte de quien la formula, de transmitir una idea que sea asumida por quien se la da transmite o deposita.

Ello comportará que exista una cultura de identificar insuficiencias y errores en el conjunto de la administración, para subsanarlas. Dicha cultura se debe asumir por el ente gestor privado. La administración aceptará por tanto que en ciertas ocasiones se comenten errores e insuficiencias y comportará aceptar que posteriormente a la identificación se genera un procedimiento para resolverlos/as.

Se reforzará de forma continua, la detección de comportamientos inhibitorios de los trabajadores públicos que desarrollan funciones de control del servicio externalizado, no tanto para su posible sanción, como para resolver errores e insuficiencias.

Para ello se delimitarán las responsabilidades entre la dirección política y la gestión de la prestación en el gestor privado.

Se deberá potenciar un Servicio de atención inmediata, en ciertos servicios, con el fin de que puedan tener consecuencias irreversibles. Para ello se reforzarán o incrementarán los criterios de política de cooperación con el sector privado, prestador del servicio.

2.- Se facilitará la detección de las insuficiencias, errores, y las propuestas del ciudadano, para ser corregidas y asumidas, si son viables.

Previamente al cambio cultural que supone en la administración pre – modernizada o burocrática se deberá fomentar y transmitir al ciudadano una cultura de identificar los errores o insuficiencias que observe en los servicios públicos.

La transmisión de derechos a los ciudadanos, los compromisos adquiridos por la administración y/o el ente gestor privado, etc..deben ser la base de dicho modelo.

La administración deberá diseñar un sistema ágil para obtener el mayor número posible de informaciones de la prestación de servicio externalizado, ofreciendo la máxima accesibilidad al sistema para poder comunicar cualquier cuestión a todos los ámbitos orgánicos implicados , en cualquier lugar y tiempo.

Este sistema ágil, posibilitará a su vez, delimitar las características del ciudadano que se comunica con la administración en base a una relación individual.

3.- Fomentar propuestas colectivas como forma de participación de los ciudadanos. Las propuestas colectivas deberán generar propuestas para agenda política del equipo de Gobierno de la Administración con responsabilidad pública.

Este conjunto de acciones propios de un modelo activo supondrá reforzar la tendencia creciente de confiar por parte de los ciudadanos, que la administración cumple con resolución las cuestiones planteadas por los ciudadanos.

En definitiva, se refuerza la tendencia natural de los ciudadanos en confiar en la voluntad de la administración de actuar para los ciudadanos, para el interés general.

II. BIBLIOGRAFÍA

- PRÉFONTAINE, Lise; RICHARD, Line. 2001. “ Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics”. Pivot / Cefrio. Québec.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (coordinadora de edición). 2001. “ La nueva gestión pública”. Prentice Hall. Barcelona

- ALONSO, Xavier; CASARES, Xavier; GENOVÉS, Ignasi; MAS, Jordi; PAGÉS, Josep. 2000. "Jornada sobre externalización de servicios". Documentación de la jornada. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona. <http://www.gencat.net.salonso@gencat.net>
- FAINÉ, Isidre; FORNESA, Ricardo. 2000. "Gestión privada del servicio público". Publicaciones de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Barcelona.
- JAMES, Barry; WHITE, Robert. 2000. "Manual del Outsourcing". Gestión 2000. Barcelona. <http://www.gestion2000.com>.
- JORDANA, Jacint; MAS, Jordi; RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel; SANCHO, David; SANTOLARIA, Jordi. 1999. "Un Model d'Administració Pública per al segle XXI" ("Un modelo de Administración para el siglo XXI"). Documento de trabajo. Departament de Ciències Polítiques. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.
- SECRÉTARIAT À LA REESTRUCTURACION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ONTARIO. 1999. "Diversification des modes de prestation de services dans la fonction publique de l'Ontario". Gouvernement de l'Ontario. Toronto
- SALVADOR, E (ed.) ., 1999, *Catalunya davant la societat de la informació: nous actors i noves polítiques (Cataluña ante la sociedad de la información: nuevos actores y nuevas políticas)* Barcelona, Mediterrània.
- RAMIÓ, C. , 1999, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid, Tecnos/UPF.

III. RESEÑA BIOGRÁFICA

DATOS PERSONALES

Nombre y apellidos: Jordi Joan Santolaria Parella

Fecha nacimiento: 10.12.1949

Lugar de nacimiento: Barcelona

Domicilio: Calle Independencia, 388.

Código postal: 08041

Población: Barcelona

País: España

Teléfono: + 34 619.619.393

Dirección empresa: CMA Consultores Asociados, S.L.

Calle O'Donnell nº 22, 1º-D

28009 Madrid, España

Teléfono: + 34 917812505

Fax: + 34 915755634

Dirección electrónica: jsantolaria@cmaconsultores.com

FORMACIÓN ACADÉMICA

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona. Especialización en sociología aplicada.

Certificado de Suficiencia investigadora. Proyecto de Tesis Doctoral: "Las Administraciones Públicas y el Sector Privado". Universidad de Barcelona.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

CMA Consultores Asociados, S. L.

Compañía internacional de consultoría fundada en 1987, con sede en Madrid, especializada en la cooperación al desarrollo, con líneas de actuación en Desarrollo Local y Empresarial, Sistemas Financieros y Modernización de Administraciones Públicas.

Socio Director desde octubre de 2002, responsable del área de Modernización de Administraciones Públicas.

Consultor Individual.

Desde 1992 hasta 2001. Mi actividad profesional la realizo principalmente como consultor de administraciones públicas.

Realización de proyectos con el Banco Interamericano de Desarrollo, (BID) con la administración local, con la Generalitat de Catalunya y otras comunidades autónomas, con la empresa privada e instituciones académicas, desde 1992 a 2002.