

La tercerización en el mejoramiento de la gestión pública

Outsourcing in the improvement of public management

Lázaro Valdivia Pérez¹, Lourdes abares Neira², Odalys Cardenas Travieso³

Universidad de La Habana, Cuba

Datos de los autores

¹ Lic. Profesor Auxiliar, Universidad de La Habana, Cuba, lazaroa@rect.uh.cu

² Dra. C. Profesora Titular y Emeritus, Universidad de la Habana, Cuba, lourdes@ceap.uh.cu

³ Ms.C. Profesora Auxiliar, Universidad de la Habana, Cuba, odalys@ceap.uh.cu.

RESUMEN

El trabajo aborda un tema de importancia para el perfeccionamiento de la administración pública en Cuba: la tercerización como un proceso necesario para las instituciones del sector público en la búsqueda de soluciones más efectivas en algunos de los procesos que se deben acometer. Para cumplir con este reto, las instituciones y organismos públicos asimilan una serie de transformaciones que provocan en muchos casos cambios significativos en su gestión; incorporando ventajas e innovaciones de los nuevos paradigmas organizacionales de la administración empresarial, adoptando nuevas formas organizativas. Se presenta el fenómeno de la tercerización de servicios en la gestión pública en general, particularizando en una institución pública cubana. Se concluye que la tercerización de servicios es un proceso en ocasiones necesario para mejorar la gestión de la administración pública. Para las instituciones públicas cubanas esta experiencia puede resultar interesante a la hora de emprender algunas actividades que necesitan calidad, rapidez y especialización. Los estudios realizados indican que las mejores variantes para comenzar un proceso de este tipo, que derive en alguna forma de gestión novedosa, deben partir de la esfera estatal, poseen el conocimiento y la experiencia. Se esbozan los trabajos asociados con la recuperación de la infraestructura de los edificios de la Colina Universitaria donde fue necesario contratar a terceros y los resultados obtenidos. A partir de ahí, se ponderan los beneficios y riesgos que conlleva la tercerización y la responsabilidad de la administración pública en el proceso para mantener los objetivos a alcanzar.

PALABRAS CLAVE: administración pública; gestión; tercerización.

ABSTRACT

The work presented a topic of importance for the improvement of the public administration in Cuba: the outsourcing as a necessary process for public sector institutions in the search for more effective solutions in some of the processes that must be undertaken. To meet this challenge, public institutions and bodies assimilate a series of transformations that in many cases cause significant changes in their management; incorporating advantages and innovations of the new organizational paradigms of business administration, adopting new organizational forms. Present the phenomenon of outsourcing of services in public management in general and particularizing in a Cuban public institution. As a conclusion the outsourcing of services is a process sometimes necessary to improve the management of public administration. For Cuban public institutions this experience can be interesting when undertaking some activities that need quality, speed and specialization. The studies carried out indicate that the best variants to start an outsourcing process, that derives in some form of innovative business, should start from the state sphere, have the knowledge and experience. The works associated with the recovery of the infrastructure of the buildings of the University of Havana are outlined where it was necessary to hire third parties and the results obtained. Likewise, at work, the benefits and risks involved in outsourcing and the responsibility of the public administration in the process are weighted in such a way that the goals to be achieved are maintained.

KEYWORDS: public administration; management; outsourcing

RECIBIDO: 17/03/2019

ACEPTADO: 05/09/2019

INTRODUCCIÓN

El desempeño de las instituciones administrativas en la sociedad cubana actual es una tarea que exige responsabilidad y máxima eficacia, teniendo en cuenta que son las encargadas de dar cumplimiento a una diversidad de objetivos, metas y políticas que se orientan hacia el espacio de lo colectivo, que es la justificación más acreditada para

preservar el bien común y los niveles de justicia social alcanzados. Su mayor desafío será el de implementar estrategias y sistemas de gestión, que permitan conseguir resultados específicos, relevantes y comprobados, en medio de una compleja realidad socioeconómica nacional e internacional. De aquí que, la capacidad realizadora de nuestra administración pública se ha convertido en un asunto de interés general: de ello depende que se generen niveles crecientes y sostenibles de desarrollo económico y social que permitan garantizar las condiciones de vida a favor de la calidad irrenunciable que se relaciona con el bienestar y el desarrollo material de la sociedad civil, así como, los tiempos y ritmos para ello. De acuerdo con los Lineamientos de Política Económica y Social del Partido y la Revolución, el proceso de transformaciones que de forma paulatina debe asumir la administración pública cubana debe orientarse hacia la promoción y consolidación de un sistema de gestión que guíe y asegure el funcionamiento organizativo, económico y de control de las organizaciones pertenecientes a este sector. Esta directriz de transformación exige cambios en la concepción e implementación de nuevos sistemas de gestión centrados en la prestación de servicios públicos. En total consonancia con estos preceptos, la Unidad Presupuestada de Aseguramiento (UPA) de la Universidad de la Habana, ha implementado acciones que le permitan flexibilizar su gestión y adaptarse con rapidez al entorno cambiante que le rodea, procurando elevar la calidad de sus servicios sin atentar contra los valores sociales de los mismos. Una de estas acciones ha estado asociada con el mantenimiento constructivo en el área de la Colina Universitaria con buenos resultados.

DESARROLLO

Las reformas modernizadoras, que comenzaron su implementación sobre la década de los 90' y bajo la etiqueta común de Nueva Gestión Pública (NGP), han estado en el centro del debate de académicos, economistas y gestores públicos, generando toda una serie de estudios que constituyen referentes más que suficientes para seleccionar aquellos modelos o actuaciones que mejor adaptación permitan a entornos más inestables y más complejos; sin embargo, tampoco han estado exentas de polémica y opiniones encontradas: lo público vs empresarial-privado. (Iglesias, 2014, p.3)

Dos importantes corrientes emergen dentro la llamada NGP: por un lado, los enfoques **neoempresariales**, de marcada impronta neoliberal, que valorizan solamente la economía, la eficacia y la eficiencia, y proponen clientelizar a los ciudadanos convirtiendo al Estado en un negocio; y por el otro, los enfoques **neopúblicos**, que enfatizan la repolitización, la racionalización y austeridad, el control de los servicios públicos, la participación ciudadana, la responsabilidad social, la representatividad, la rendición de cuentas, la ética y la honradez en la gestión pública. (Ramió,2006, p.1-22)

Sobre el tema el profesor Antonio Iglesias Morel, ha planteado: *“si bien ha sido demostrado que muchas reformas administrativas que privilegian el desempeño individual y los resultados han contribuido a incrementar la efectividad y productividad de algunos gobiernos o sectores, estos resultados a su vez han ido en detrimento de determinados principios éticos. Puede haber normas y procedimientos claramente establecidos y al mismo tiempo incrementarse la corrupción personal y el deterioro de valores como la honradez, la honestidad, la austeridad, la justicia social y la solidaridad. En otras palabras, los valores de lo público no constituyen el centro de estas reformas.”* (Iglesias, 2014, p. 4).

De forma general, los autores consultados insisten en que, más allá de las bondades, es evidente que el traspaso y adaptación de técnicas, con enfoques mercantilistas, que han dado resultados en modelos empresariales y privados al ámbito de la Administración Pública, sin tener en cuenta la realidad específica de **lo público**, sin entender su filosofía, sus valores y su legitimidad y en menoscabo de los objetivos sociales, trae consigo importantes consecuencias sociopolíticas. Ahora bien, al margen de las posiciones y criterios encontrados sobre la forma en que se traspasarán las mencionadas técnicas y modelos al ámbito de la gestión en la administración pública, lo cierto es que en un entorno tan dinámico como al que se asiste a nivel mundial en estos momentos, la búsqueda de flexibilidad y adaptabilidad organizativa de las administraciones públicas en aras de situar la gestión de los servicios públicos en entornos y niveles más pertinentes conllevará, inexorablemente, a la marcada incorporación de modelos organizativos adecuados para cumplir las funciones. Aquí es donde emerge la tercerización de los servicios como sugerencia de mecanismo

apropiado para cumplir estas obligaciones, no es necesariamente el único, pero sí uno de los más relevantes.

¿Qué es la tercerización?

Como ya se analizó anteriormente, los nuevos modelos organizativos de la gestión en la administración pública deben estar orientados a la generación de estructuras más flexibles e innovadoras con el objetivo de responder con mayor precisión e impacto a las exigencias *macro* de su entorno, independientemente de cuál sea este. En tal sentido, hoy en día, en la búsqueda de mayor flexibilidad e innovación en la gestión administrativa, cobra auge la idea de ponderar aquellas relaciones inter-organizativas que permitan aprovechar, para beneficio mutuo y mediante su coordinación, las capacidades que posea cada uno de los actores sin perder su identidad legal: se comienza a consolidar entonces la tendencia hacia la desintegración de actividades (*outsourcing*).

Los términos más acuñados en gran parte de la literatura reciente para referirse a la desintegración de actividades en cualquier tipo de organización reciben el nombre de *outsourcing*. Es difícil establecer los inicios de este, diversas posiciones intentan ubicarlo cronológicamente, por ejemplo, Ganga Contreras (2008) y Maldonado-Veloz (2006) consideran esta herramienta como una forma más de dividir el trabajo, asociando entonces que su origen puede estar ligado a la Teoría de la División del Trabajo propuesta por Adam Smith.

En el caso de la subcontratación de tecnologías de la información se ha utilizado mucho este término. En otras ocasiones ha sido entendido como subcontratación, pero centrándose exclusivamente en servicios (logística, contabilidad, asesoría, recursos humanos, etc.) y no en actividades productivas. No obstante, hay autores que lo consideran sinónimo de subcontratación sin distinguir entre actividades de producción y de servicios. Otros, por su parte, consideran la tercerización como una mera adquisición de bienes y servicios, equiparándolo a una simple relación de mercado.

Por su parte, Perry (1992) considera la tercerización como la acción de recurrir a un agente exterior para realizar una función que anteriormente se realizaba dentro de la

organización, por lo que se transfiere tanto la planificación, administración y desarrollo de dicha actividad a una tercera parte independiente.

En la mayoría de los artículos consultados sus autores le conceden al término un matiz de cooperación en las relaciones que se mantienen entre las organizaciones. Dejan sentado que se establece una relación contractual entre empresa-proveedor que tiene como objetivo la subcontratación de proveedores para el abastecimiento de un producto o servicio determinado, creando alianzas estratégicas con la finalidad de obtener mayores ventajas competitivas respecto de las demás empresas. Supone que se busca el máximo de cohesión y confianza que les permita generar juntos un valor agregado, el que se podrá lograr a través de una planificación de trabajo en conjunto y una comunicación oportuna.

En realidad, no existe una definición unificada y clara, sin embargo, nos decantaremos por aquella acepción que considera la tercerización de actividades, ya sean de índole productiva como comercial, bajo un planteamiento de cooperación estratégica en las relaciones existentes entre las organizaciones. Lo anterior implica la aceptación del planteamiento de que la misma viene a sustituir el concepto tradicional de subcontratación, a partir de la introducción del enfoque de cooperación estratégica entre las dos partes, de aquí la idea de que no es una simple decisión de comprar un producto o servicio. Pero es necesario entender, sin siquiera recurrir al mundo empresarial o privado, que la subcontratación es un tema bastante trillado incluso en el área de los servicios públicos, y que, por tanto, le tiene que servir como referente a la administración pública antes de asumir la tercerización como una solución. La tercerización no es un principio básico de la administración, no tiene que ser aplicado *per se*.

La tercerización y el nuevo modelo de administración pública

La tercerización de servicios en el ámbito de la administración pública consiste en la contratación de parte de la producción de los servicios con agentes externos a la organización, con o sin ánimo de lucro, a fin de lograr una mayor eficiencia. La misma no se erige por si sola en una amenaza para las administraciones públicas y sus

objetivos. La amenaza radica en optar por las recetas de mercado, donde prevalezcan los valores y principios de los negocios, donde el logro de la eficiencia en el sector público dañe los objetivos sociales o ignoren y/o releguen a un segundo plano los valores tradicionales de los servicios públicos. ”.

En segundo lugar, exige la formalización de la modalidad contractual que en cada caso corresponda según la ley. Por último, requiere potenciar al máximo el estricto control de toda la actividad que lleve a cabo el sujeto tercerizado en cumplimiento de las cláusulas del contrato. Esto también implica que, aunque se reconozca la pertinencia de la misma, no se puede pasar por alto que siempre hay que mantener un núcleo estratégico de funciones en el seno de la administración pública. Son irrenunciables la elaboración de políticas, la provisión de los servicios, el control y la evaluación de alto nivel de la prestación de servicios o la ejecución de funciones. La administración no está del todo exenta de la responsabilidad patrimonial por los daños que puedan causar los sujetos tercerizados en el ejercicio de sus funciones.

Centraremos el análisis de los tipos de tercerización que en la literatura se utiliza con mayor relevancia, y es justo de acuerdo con el nivel de análisis de la decisión de tercerizar, de aquí entonces la tercerización estratégica y la tercerización táctica o tradicional. El análisis que se hace en esta última es muy simple al tomar la decisión en muchos casos de manera intuitiva y fundamentalmente en función de los costes, sin teneren consideración otros beneficios y riesgos de la decisión.

Por otro lado, el análisis que se hace en la tercerización estratégica es más pormenorizado, implicando a todos los directivos y siguiendo un enfoque racional del proceso de toma de decisiones. Además, esta se diferencia de la táctica en que se pueden abarcar actividades que sean esenciales para la organización pero que no representan sus competencias clave, de forma tal que se promueve una cooperación a mediano o largo plazo con el proveedor.

La tercerización táctica sugiere básicamente que se tercerice atendiendo a costes, mientras que la estratégica, además de considerar el aspecto coste, tiene en cuenta otros aspectos distintos como conseguir mejoras en la calidad de las operaciones, no

disponer de recursos y habilidades para desarrollar las actividades y/o acceder a capacidades y conocimientos. De esta forma, la tercerización estratégica supone una concepción más amplia del proceso.

Criterios para tercerizar

Dentro de los motivos o razones para decidir tercerizar actividades pueden distinguirse en primer lugar, aquellas basados en objetivos a corto plazo, donde predominan los criterios de eficiencia, y por otro, aquellos que consideran la tercerización a largo plazo, y por tanto, predominan los criterios de eficacia. Adaptando entonces el proceso de decisión de tercerización al ámbito público, en este caso, la decisión en si misma se convierte en un proceso complejo. Los análisis deben estar centrados en tres razones fundamentales: estratégicas, tácticas, o simplemente operativas. No se trata de sacar fuera de la organización aquellas áreas o funciones que sean problemáticas o conflictivas y cuya gestión pueda tener un costo político con el propósito de traspasar el problema a un agente externo, independientemente de que esa tentación siempre está presente. Una decisión de ese tipo lejos de fortalecer la organización puede volverla en su contra. Antes de pensar en tercerizar debemos contar con una organización adecuadamente dispuesta, con procesos ordenados y coherentes, con sistemas de gestión de la información actualizados y donde se apliquen metodologías de gestión de la calidad. Identificar además, las áreas susceptibles de ser parte de la tercerización, excluyendo aquellas que de forma clara necesitan de una gestión directa y justificando los criterios técnicos de las que posibilitan una gestión indirecta.

Luego debemos diferenciar entre las funciones que genéricamente son tercerizables, (intensivas en recursos humanos de baja cualificación, las altamente especializadas, las sujetas a cargas de trabajo fluctuantes), y las funciones que subjetivamente, que necesitan de un análisis ulterior para su valoración.

Una experiencia positiva en la Universidad de la Habana

La Universidad de la Habana cuenta en el área de la Colina, con un patrimonio arquitectónico importante que a su vez es un referente nacional. La construcción de estos edificios comenzó a principios del siglo XX hace más de un siglo, de aquí que se

reclama una reparación y mantenimiento casi permanente. Si bien esta institución cuenta con una brigada de mantenimiento, la misma no dispone de los recursos, la tecnología y el nivel de especialización que se requieren. En el año 2011 se tomó la decisión de subcontratar estos servicios a terceros, identificándose entonces las empresas asociadas al Proyecto de la Habana Vieja, por su experiencia en los trabajos de reconstrucción y preservación del patrimonio arquitectónico. Los resultados fueron buenos y a partir de ahí, se estableció una relación contractual para recibir sistemáticamente estos servicios de reparación y mantenimiento, convirtiéndose por tanto en una tercerización de estos hacia una organización estatal en la búsqueda de eficiencia, calidad y rapidez. No obstante, con posterioridad, se hizo necesario acudir al sector no estatal para recibir otros servicios especializados ya que dado el cúmulo de trabajo en la Habana Vieja, la empresa estatal no podía asimilar todo lo que se necesitaba en la Colina Universitaria. La experiencia inicial sirvió de base para avanzar en la tercerización de algunos otros servicios en áreas críticas como por ejemplo el transporte, donde definitivamente la Universidad de la Habana (UH) por sí sola no puede dar respuesta a las demandas existentes ni cuenta con los recursos necesarios para ello. A partir de esta experiencia en la UH, se fueron identificando los aspectos positivos y los no positivos de la tercerización, los cuales se resumen a continuación:

-Por un lado, aunque este tipo de relaciones fueron diseñadas para mejorar la capacidad de flexibilidad y adaptabilidad de la organización, y con ello lograr una participación más eficaz y eficiente de ella en su entorno, es imprescindible comprender **en primer lugar**, que tercerizar no es una herramienta para olvidarse de aquellas funciones entregadas a terceros, como tampoco constituye un requisito legal para el incumplimiento de las leyes laborales. **En segundo lugar**, permitirá la maximización del rendimiento de los recursos propios dado que estos se concentrarán en aquellas actividades para las cuales se poseen competencias clave. **En tercer lugar**, se conseguirá una mejora de la calidad fruto de una colaboración y una co-especialización entre el proveedor y el cliente, produciendo un elevado grado de oportunidad para crear valor conjunto. **Por último**, se acudirá a proveedores especializados para aquellas

actividades donde no se tengan competencias clave, quienes la desarrollarán de una forma mucho más eficiente.

-Entre los riesgos de la externalización hay que señalar **en primer lugar**, que pueden, ineludiblemente, surgir conflictos de intereses. **En segundo lugar**, existen riesgos asociados a la contratación que deben ser previstos. **También, en tercer lugar**, hay riesgos asociados a los enfoques de administración y riesgos asociados con la transparencia de la información. **En cuarto lugar**, existen riesgos asociados a las fluctuaciones del mercado. **Por último**, existen riesgos económico-financieros.

Adicionalmente hay que tener en cuenta los requisitos que deben cumplir los contratos todo lo cual constituye de por sí un riesgo adicional de no hacerse adecuadamente. Entre ellos están: Requerimientos de personal experto, técnica y administrativamente. La consideración de múltiples proveedores: Licitación. Descripción minuciosa del servicio que especifique sus características (cantidades, tiempos, plazos, requerimientos técnicos, habilidades o formación de personal). Establecimiento de estándares de calidad del servicio y de los sistemas de control y evaluación. Especificación de las auditorías que puedan y deben realizarse. Establecimiento de condiciones para revertir la adjudicación del servicio o de la prestación.

CONCLUSIONES

- La tercerización tiene que ir vinculada a un mejoramiento de la gestión pública en relación con actividades específicas y en beneficio social. No puede perderse de vista que la gestión de la administración pública y su mejoramiento tienen que estar asociados a promover bienestar de los ciudadanos de manera permanente y además se debe rendir cuenta en relación con las decisiones adoptadas y los recursos utilizados. (Gutiérrez, 2018, p.2)
- Más allá de lo señalado con anterioridad, a partir de la experiencia práctica, hay que tener en cuenta que los mayores riesgos asociados a este proceso pueden estar identificados con las conductas oportunistas y poco éticas de las dos partes involucradas. Por ello, partir de la experiencia y resultados que se tengan de negociaciones en procesos normales de subcontratación de servicios públicos,

comprobados en la práctica, pueden comenzar a establecerse las bases para el fomento de una estrategia de tercerización lo cual no debe ser obviado.

- La tercerización de servicios es un proceso en ocasiones necesario para mejorar la gestión de la administración pública. Para las instituciones públicas cubana esta experiencia puede resultar interesante a la hora de emprender algunas actividades que necesitan calidad, rapidez y especialización.
- Los estudios realizados en cuanto a la subcontratación de servicios indica que las mejores variantes para comenzar un proceso de este tipo que derive en alguna forma de gestión empresarial novedosa deben partir justo de la esfera estatal, poseen el conocimiento, la experiencia y el conocimiento. A manera de ejemplo, se esbozan los trabajos asociados con la recuperación de la infraestructura de los edificios de la Colina Universitaria donde fue necesario contratar a terceros y los resultados obtenidos. Igualmente se señala la necesidad de prestar atención a los aspectos positivos y negativos detectados en la práctica, aunque el saldo general ha sido favorable en todos los casos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ganga Contreras, F. and I. Toro Reinoso, *Externalización de funciones: algunas reflexiones teóricas*. Estudios Gerenciales, 2008. **24**(107): p. 107-135.
- Iglesias Morell, A., *Reformas del Estado y de la Administración Pública. Impactos en Latinoamérica.*, in *Material de Apoyo Docente*, Universidad de La Habana. 2014: CEAP.
- Maldonado V, F., *Outsourcing y Libre Comercio: ¿Dilema para Smith y Ricardo?* Actualidad Contable FACES., Espana, 2006. **Año 9**(13)
- .Perry, M., (1992). *Flexible production, externalisation and the interpretation of business service growth*. The Service Industries Journal, USA,1992. **12**(1): p. 1-16.
- Ramió Matas, C. and O. García Codina, (2006). *La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Venezuela, 2006(35): p. 1-22.