

**La contratación externa
en el sector público.
Principales aspectos económicos
y directrices básicas**

SEAN FITZPATRICK
Dr. Phil, Análisis Económico de Derecho
(Universidad de Hamburgo)
2006

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La responsabilidad de las opiniones expresadas en este documento incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid se identifique con las mismas.

Colección Documentos de Trabajo
Número 2

Edita: Consejo Económico y Social. Comunidad de Madrid
Cardenal Marcelo Spínola, 14. 28016 Madrid. España

Depósito Legal: M-48637-2005

Fotomecánica: FCM, S.L.

Impresión: Intigraf, S.L.

1. Introducción	5
1.1. Gama de Opciones	
2. Justificación de la contratación externa.....	8
2.1. Los incentivos propios del sector privado	
2.2. Competencia	
2.3. Economías de escala y de aprendizaje	
2.4. Técnicas especializadas	
2.5. Flexibilidad	
2.6. La contratación externa puede incrementar la eficiencia del sector público	
3. Los costes de la contratación externa	11
3.1. Contratos incompletos	
3.2. Dependencia bilateral	
3.3. Corrupción, fraude y favoritismo	
3.3.1. El grado de especificación de los contratos	
3.3.2. El proceso de concurso	
3.3.3. La fase de selección y evaluación	
3.3.4. La fase de entrega	
4. Pasos fundamentales en la contratación de servicios	17
4.1. Considerar la contratación externa	
4.2. Seleccionar los servicios	
4.3. Llevar a cabo un estudio de viabilidad	
4.4. Promover la competencia	
4.5. Exigir demostración de solicitudes del interés o solicitudes de calificación	
4.6. Diseñar un plan de transición para los empleados	
4.7. Preparar las especificaciones de la oferta	
4.8. Iniciar una campaña de relaciones públicas	
4.9. Considerar la competencia gestionada	
4.10. Establecer un proceso de concurso justo	
4.11. Evaluar las ofertas	
4.12. Seguimiento	
5. Conclusión.....	25

1. Introducción

El papel del sector público en la provisión de bienes y servicios está cambiando. Se está desplazando el acento desde un sector público cuya función primordial es la producción directa de bienes y servicios hacia un sector público con un papel de proveedor y regulador. La razón principal para este cambio es la opinión extendida de que el sector privado es más eficiente, y posee estructuras de incentivos que favorecen la reducción de costes y la innovación¹. Los gobiernos buscan medios para incrementar tanto el poder adquisitivo del dinero de los contribuyentes como la asignación de recursos escasos, para lo cual se apoyan más en el mercado. La lógica que informa este desplazamiento hacia el mercado en la toma de decisiones por parte del sector público tiene fuertes paralelismos con la de aquellas empresas privadas que necesitan decidir entre la producción propia y la contratación en el mercado². La economía de los costes de transacción nos enseña que una empresa que desea un bien puede tanto producirlo por sí misma como acudir al mercado. Cuando los costes de acudir al mercado son demasiado elevados (y la necesidad del bien suficientemente grande), la empresa lo producirá por sí misma. Sin embargo, si los costes de comprar el bien en el mercado son bajos, en el sentido de resultar menores que los costes de la producción directa, es más sensato acudir al mercado. La producción propia generalmente provoca estructuras muy jerarquizadas dentro de las empresas, las cuales conllevan a su vez costes muy elevados. Hoy se percibe que la tradicional jerarquía en el seno de las administraciones públicas ha crecido demasiado, y que muchos de los bienes y servicios que presta el sector público serían suministrados mejor por el mercado³.

La provisión pública de bienes y servicios es una actividad de enormes dimensiones. En la UE, las estimaciones para el año 2002 se sitúan en torno a 1,5 trillones de dólares, cerca del 16% del PIB de la UE⁴.

¹Ver Shleifer (1997). En algunos círculos, este desplazamiento se ha dado en llamar “reinventar el sector público” (ver Osbourne y Gaebler, 1993).

²Para una breve discusión sobre los límites de esta comparación, ver Hart (2003) y Laffont y Tirole (1993).

³Ésta es, por supuesto, una aplicación de la economía de los costes de transacción y de la teoría de la empresa. Ver Williamson (1979) y Coase (1937) para consultar opiniones autorizadas en estas áreas.

⁴Informe de la Comisión Europea: “Informe sobre el funcionamiento de los mercados públicos en la UE: Beneficios de la aplicación de las directivas europeas y retos para el futuro”, 3 de febrero de 2004 [*N. de la T.: citado en las referencias bibliográficas finales en su versión en inglés*]

Tabla 1 – Provisión total en porcentaje del PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bélgica	14.38	14.61	14.35	14.37	14.69	14.75	14.91	15.22
Dinamarca	16.27	16.26	16.51	16.94	17.26	17.39	18.40	18.76
Alemania	17.98	17.99	17.45	17.19	17.15	16.99	17.01	17.03
Grecia	13.62	12.92	12.69	13.00	12.71	13.55	12.98	12.62
España	13.84	12.81	12.76	12.97	12.94	12.73	12.75	13.02
Francia	17.26	17.32	17.26	16.49	16.35	16.52	16.35	16.62
Irlanda	13.54	12.87	12.11	11.95	12.05	12.23	13.25	13.30
Italia	12.58	12.17	12.00	12.12	20.21	20.12	20.68	21.46
Luxemburgo	15.49	16.01	14.89	14.43	14.38	13.11	14.25	15.48
Holanda	20.84	20.51	20.57	20.12	20.21	20.12	20.68	21.46
Austria	18.36	18.15	17.70	17.69	17.77	17.05	16.22	16.46
Portugal	14.14	14.56	14.57	13.85	14.29	13.98	13.91	13.26
Finlandia	16.25	16.70	16.57	15.96	16.06	15.37	15.72	16.45
Suecia	22.14	20.97	19.99	20.48	20.27	19.40	20.01	20.49
RU	21.68	20.58	18.24	17.79	17.84	17.46	17.89	18.42
UE 15	17.26	16.89	16.33	16.10	16.13	16.02	16.18	16.30

Fuente: Internal Market Directorate General in European Commission Report 2004⁵.

No hay disponibles estimaciones precisas debido a las diferentes metodologías usadas para definir el concepto de provisión pública. Está claro que la importancia de la provisión pública varía ampliamente de estado a estado, con un rango de variación que va desde el 11.9% estimado en Italia, al 21,5% en Holanda⁶. En España, la provisión pública se ha mantenido estable en los últimos años alrededor del 13% del PIB (ver Tabla 1). Las administraciones públicas son, por lo tanto, los mayores compradores de bienes y servicios, lo que significa que pueden influir en el tamaño, la estructura, las operaciones y la conducta de las empresas del sector privado. En algunos casos, el sector público puede ser el único comprador, como sucede con muchos de los productos del sector de la defensa. El sector público puede autorizar a empresas extranjeras a participar en licitaciones para obtener contratos públicos, o puede adoptar políticas que favorezcan a las empresas nacionales. Por ejemplo, antes del Acuerdo sobre Provisión Pública de la Ronda de Tokio (GATT), que entró en vigor en 1981, los gobiernos podían favorecer sin restricciones a cualquier proveedor nacional frente a competidores extranjeros⁷. El sector público puede determinar las reglas de la competencia, en particular si la competencia se reduce sólo a competencia en precios o si deberían considerarse también otras variables. El sector público puede influir ampliamente en precios y en beneficios mediante el incremento de la competencia por los contratos o, en el caso de contratos no competitivos, puede alterar los precios y las tasas de beneficio (basadas en buena medida en los costes esperados de las empresas individuales).

1.1. Gama de Opciones

La provisión pública de bienes y servicios implica un conjunto de posibilidades bastante complejo: comprar o no comprar, qué comprar, cómo comprar y criterios de selección respecto de a quién comprar⁸. La decisión relativa a qué comprar tiene, a su vez, múltiples ramificaciones para el conjunto de la economía con posibles implicaciones para otros sectores no involucrados directamente en el

⁵*Ibid.*

⁶*Ibid.*

⁷Ver OECD: The size of Government Procurement Markets. OECD Journal on Budgeting Vol. 1, No. 4, 2002.

⁸*Ibid.*

mercado de la provisión de servicios públicos. Las decisiones acerca de si comprar o no descansan en el concepto de que el sector público tiene dos alternativas si desea suministrar un bien o servicio: puede producirlo por sí mismo o puede acudir al mercado. La decisión de acudir al mercado debería adoptarse si el mercado es la opción más eficiente. Las decisiones del sector público respecto de qué comprar influyen en la asignación de la actividad productiva y del talento en una economía. Si un gobierno emplea una cantidad significativamente grande en gasto militar, por ejemplo, habrá mucha gente que estudiará esta cuestión, y se desarrollarán empresas en este ámbito como respuesta a la demanda pública percibida.

La decisión acerca de cómo comprar es también importante, sobre todo en relación con el diseño de contratos apropiados. En un extremo, cabe diseñar **contratos de precio fijo** (*fixed-price contracts*)⁹, en los cuales todo el riesgo se traslada al comprador. El oferente está obligado a suministrar el producto al precio específicamente pactado contractualmente. En el otro extremo, caben **contratos de cobertura de costes más porcentaje fijo** (*cost-plus contracts*), que hacen recaer todo el riesgo en el sector público, dado que los oferentes reciben como retribución el montante de todos sus costes más una cierta cantidad adicional. Quien ha contratado con la Administración está habilitado para cargar cualquier coste debidamente justificado. Los costes calculados previamente son sólo indicativos y no constituyen un tope vinculante. A medio camino entre esos dos casos extremos descritos son frecuentes también los **contratos basados en incentivos** (*incentived based contracts*). Los oferentes reciben incentivos respecto de los costes, así como incentivos a la ejecución y al suministro en forma de primas o bonificaciones.

Los criterios de selección revisten también una gran importancia. Una posibilidad a disposición del sector público es seleccionar atendiendo solamente a consideraciones de precio. Por otro lado, el sector público puede empezar a incluir otros factores, tales como requerimientos tecnológicos, planes medioambientales, pericia en la gestión y habilidades del personal de la empresa, concordancia y compromiso con objetivos de política social (p. ej.: mantenimiento de las tasas de empleo, orientación a la exportación), etc.

El sector público debe decidir qué bienes y servicios se compran en el mercado y cuáles se producen interiormente. En las últimas dos décadas se ha producido un giro evidente hacia el *outsourcing*¹⁰ de servicios y de las actividades del sector de la construcción, que tradicionalmente eran producidos por el sector público directamente. Este cambio se inició con la privatización los servicios de limpieza, *catering* y tecnologías de la información, para posteriormente abarcar la provisión de muchos otros de los servicios prestados por las administraciones públicas, desde la recogida de residuos o las instalaciones de ocio hasta la gestión de servicios penitenciarios, educativos, sanitarios y de defensa. Este cambio es indicativo del empeño de los gobiernos por el ahorro en costes, la innovación y la búsqueda de fuentes privadas de financiación. Un resultado derivado del *outsourcing* es que la provisión pública ha adquirido un papel más relevante en relación con la producción directa.

El sector público puede contratar la producción de bienes y servicios tanto con organizaciones sin ánimo de lucro como con empresas y con otros organismos públicos. Cuando el sector público se orienta hacia el sector privado para producir o suministrar un determinado bien o servicio, juega dos papeles: es el que ordena la actividad y también quien paga su precio. El sector público retiene la propiedad (como contraposición a las sociedades mixtas con participación de entidades públicas y privadas, típicas, por ejemplo, en las infraestructuras). A estos efectos, se puede distinguir entre bienes estandarizados y no estandarizados. Bienes estandarizados son aquéllos cuyos precios están fácilmente disponibles en el mercado. Estas compras no requieren ninguna inversión específica por parte

⁹Peeters (1993).

¹⁰Nota de la traductora: se ha optado por mantener el término original en inglés porque su empleo está suficientemente extendido, y lo habitual es referirse en inglés a la externalización de los suministros o, en otras palabras, al aprovisionamiento a través de fuentes externas.

del sector público ni del el contratista. Carreteras, colegios y edificios públicos son habitualmente construidos por el sector privado y constituyen un ejemplo de bienes no estandarizados. En este caso, y a diferencia de lo que sucede con los bienes estandarizados, no se dispone fácilmente de un precio de mercado y sí requieren inversiones específicas. Además, se puede establecer una clasificación entre servicios “input” y servicios “output”, según se refieran a que el sector privado suministre servicios para actuaciones que lleva a cabo el sector público –p. ej.: labores administrativas, servicios informáticos, transporte, etc.-, o bien se trate de servicios directamente suministrados al público por parte del sector privado, como la recogida de residuos, el pavimentado de las calles o muchos de los servicios sociales que prestan las organizaciones sin ánimo de lucro¹¹.

Otra clasificación posible es la que distingue entre contratación de servicios mediante gestión competitiva y contratación externa.¹² En la gestión competitiva, un organismo público que está produciendo un determinado bien o servicio público invita a oferentes externos a competir contra él; ése competidor externo puede ser tanto una entidad privada como pública. En el Reino Unido se ha popularizado esta práctica en ámbitos como la defensa, los servicios nacionales de salud (NHS), los servicios de apoyo de la administración central, y múltiples servicios de las administraciones locales¹³. Este modelo de contratación estaba más extendido en el nivel local, donde era obligatorio, para un amplio catálogo de actividades, acudir al sistema de oferta competitiva con carácter previo a su atribución a la propia autoridad local o a encomendar su ejecución a otra administración (*ibid.*: 18)¹⁴.

Lo importante para comprender las potencialidades de la contratación externa es que esos servicios normalmente pueden desglosarse en varios componentes que pueden a su vez ser suministrados a través de diferentes acuerdos. Las posibilidades de desglose para que sea viable la contratación externa son muchas y dependen del servicio en cuestión. Savas cita el ejemplo de los servicios de policía¹⁵, que pueden dividirse en comunicación policial, patrulla preventiva, control del tráfico, cumplimiento de la regulación sobre aparcamiento, servicio de grúa, dependencias policiales para detenciones, cursos de adiestramiento, mantenimiento del parque móvil policial, etc. Diferentes elementos cuya provisión puede hacerse a cargo de diversos acuerdos institucionales, involucrando tanto a empresas como a entidades sin ánimo de lucro. La propiedad de los diferentes componentes puede residir tanto en el sector público como en el privado. Este factor es muy importante en cualquier discusión relativa a las sociedades mixtas, con participación pública y privada¹⁶.

La relevancia de este informe se debe a que replantea los argumentos económicos sustanciales que deben tenerse en cuenta en la práctica al tomar las decisiones de “si, cuándo, cómo y por qué” contratar servicios externamente. Además, suministra unas pautas de actuación básicas basadas en las mejores prácticas desarrolladas en la experiencia internacional.

En primer lugar desarrollaremos algunas de las razones básicas a favor de la contratación externa. Posteriormente, analizaremos algunas de las deficiencias de esta medida que pueden revestir importancia a la hora de considerar la contratación externa como una opción. Finalmente, presentamos los pasos básicos y las guías de actuación en la contratación de servicios.

2. Justificación de la contratación externa

La evidencia empírica muestra de modo concluyente que el ahorro en costes derivado de la contratación externa puede ser muy elevado. Aunque es difícil generalizar, la contratación externa nor-

¹¹Savas (2000: 70).

¹²Hay dos términos en el inglés para descubrir la gestión competitiva, “competitive tendering” y “managed competition”.

¹³Harden (1992).

¹⁴Esta práctica ha sido revocada.

¹⁵Savas (2000: 71).

¹⁶Las sociedades mixtas con participación pública y privada serán objeto de nuestro próximo informe.

malmente conduce a reducciones sustanciales de costes para el sector público¹⁷. Los temores de que la contratación externa pudiera llevar a reducciones en la calidad parecen haberse exagerado excesivamente, y la calidad de los servicios resulta en general igual o mejor. A continuación exponemos los argumentos básicos a favor de la contratación externa de los servicios públicos.

2.1. Los incentivos propios del sector privado

Las estructuras de incentivos a las que se enfrentan las empresas privadas, en particular las relacionadas con la reducción de costes y la innovación, generalmente las dotan de mejor posición en la producción de bienes y servicios. La contratación externa de servicios puede beneficiarse de las estructuras de incentivos propias del sector privado. Ello revestiría gran importancia allí donde los incentivos a la innovación y a la contención de costes son especialmente importantes¹⁸. La propiedad concede a las empresas privadas grandes incentivos para innovar, puesto que pueden también apropiarse de los beneficios derivados de la innovación. El propietario de un servicio postal, por ejemplo, que encuentra modos más eficientes de repartir el correo, captura los beneficios de aplicar esas nuevas prácticas, mientras que en el sector público tales incentivos simplemente no existen¹⁹. De un modo similar, un empleado público no tiene los mismos incentivos que un agente privado para reducir costes. Una empresa privada que es ineficiente se enfrenta a la amenaza de quiebra. Si es una sociedad, se ve amenazada también por una potencial oferta de adquisición hostil. Ambas amenazas, debidas al juego del mercado, son dos factores que incitan a la disciplina. Las empresas privadas, por lo tanto, se enfrentan a una fuerte restricción presupuestaria, lo cual limita la negligencia y la ineficiencia. Las empresas públicas no cuentan con tales incentivos y en aquellos sectores o actividades importantes no se les permite declararse en quiebra. Si los servicios directamente producidos por el sector público son parte de la cadena de la oferta de un producto o servicio, entonces es extremadamente improbable que se les aplique una disciplina de seguimiento eficaz, porque sus costes se camuflan fácilmente entre otras operaciones.

2.2. Competencia

Un factor adicional a favor de la producción privada en el suministro de un bien o servicio es la competencia entre oferentes. Aunque con frecuencia en el caso de la contratación externa habrá solamente un proveedor del bien o servicio, la competencia puede aparecer *ex ante*, es decir: competir por el mercado²⁰. Bien gestionada, la competencia previa para conseguir un contrato y acceder a su correspondiente mercado puede conducir a reducir costes, incrementar la calidad y fomentar la innovación²¹. Más aún: dado que la provisión está limitada a un período de tiempo concreto, se dispone de incentivos *ex post* para concertar acuerdos con el objetivo de conseguir la renovación del contrato, es decir, después de haber firmado el contrato. Además, los mecanismos de sanción por incumplimientos de contrato que se aplican en el sector privado podrían emplearse para fomentar que el contratista cumpla lo pactado, incluyendo demandas judiciales por incumplimiento del contrato, costes de reputación y pérdida de negocios futuros²².

¹⁷En este sentido, ver Domberger y Rimmer (1994), Savas (2000), Arrowsmith y Hartley (2002).

¹⁸Esta sección se basa en el artículo, pionero en el tratamiento de estas cuestiones, de Schleifer (1997) sobre “El Estado contra la propiedad privada” (“*State versus Private Ownership*”).

¹⁹*Ibid.*

²⁰Bettignes and Ross (2004: 139)

²¹Esto puede aplicarse sólo a la calidad observable. Muchos rasgos de calidad sólo son observables después de un período de tiempo, lo cual es uno de los argumentos a favor del empleo de sociedades entre entidades públicas y empresas privadas (que serán objeto de un informe ulterior).

²²*Ibid.*

Sin embargo, las ventajas de la competencia no se dan solamente en el caso de la competencia *ex ante*. Cuando el sector público no actúa como único comprador de un bien o servicio, sino como uno de tantos (junto con otras empresas privadas), la presión continua por mantenerse competitivo asegurará que las empresas minimicen sus comportamientos negligentes e ineficientes.

2.3. Economías de escala y de aprendizaje

Las economías de escala se refieren al fenómeno que sucede cuando al incrementarse la producción el coste de producción (por unidad) decrece. En otras palabras, puede resultar más barato para las empresas aumentar su producción según aumentan en tamaño (al menos hasta un cierto punto). De un modo análogo, las economías de aprendizaje se refieren al hecho de que, según aumenta el conocimiento que se adquiere en el desempeño de la actividad, se vuelve más barato o más eficiente suministrar el bien o servicio. Lo que significan estos dos factores es esencialmente que las grandes compañías con un gran volumen de negocio tienen más experiencia y están en mejores condiciones para suministrar un bien o servicio que aquellas empresas pequeñas que poseen menos experiencia. Las empresas del sector privado con frecuencia pueden estar en situación ventajosa en relación al sector público si ya están operando en el área y por tanto disponen de mayor grado de experiencia. El sector público puede estar en peor situación en términos de recursos y conocimiento y, dado el volumen de negocio que gestiona, puede no tener la capacidad de reducir sus costes al mínimo²³.

2.4. Técnicas especializadas

El sector público puede acceder a técnicas especializadas de las que carezca y que sin embargo se encuentren en el mercado. De lo contrario, afrontaría unos costes enormes si tuviera que adiestrar a sus propios funcionarios en la adquisición de todas las técnicas que se requieren para la gestión de una sociedad moderna. En los ámbitos donde esas técnicas son especialmente necesarias, el argumento a favor de la contratación externa se vuelve aún más convincente.

2.5. Flexibilidad

La contratación externa puede ser mucho más flexible que la producción propia. El sector público, por ejemplo, puede responder con mayor rapidez a cambios en la demanda si emplea la contratación externa. El argumento se refuerza cuando consideramos lo fuertemente regulado que está el empleo público habitualmente.

2.6. La contratación externa puede incrementar la eficiencia del sector público

El coste de la contratación normalmente es visible: se refleja en el precio²⁴. Las operaciones del sector público, sin embargo, no están sujetas a los mismos controles, y hay operaciones en las que rara vez se contabilizan sus costes. Este asunto se discute con detalle más adelante. Las actividades don-

²³Piénsese, por ejemplo, en una empresa constructora. En teoría, el sector público podría tratar de competir con empresas privadas por contratos privados, con el objetivo de aumentar su conocimiento y capturar los beneficios de las economías de escala. Sin embargo, dada la estructura de incentivos habitual en el sector público que hemos discutido anteriormente, así como las ventajas inherentes a la propiedad privada que se dan en el sector privado, parece poco aconsejable.

²⁴No siempre es éste el caso, particularmente cuando los contratos son incompletos, y los verdaderos costes de contratación no son verificables o pueden ser ocultados durante mucho tiempo. Esta idea se discute más adelante.

de una parte del suministro de servicios públicos se contrata a terceros, pueden usarse como elemento para conocer los verdaderos costes de los servicios públicos, comparando precios para servicios similares. Este argumento se afianza en los casos en que el sector público está obligado a competir con el sector privado en la oferta de bienes y servicios²⁵. Además, cuando el sector público considera distintas opciones de contratación de servicios, podría estar desempeñando el papel que realmente le corresponde en el suministro de bienes y servicios.

3. Los costes de la contratación externa

Hemos visto hasta ahora las numerosas ventajas potenciales de la contratación externa. La efectividad de contratar externamente depende estrechamente de la naturaleza de la actividad y de la forma de contratación que se utilice. Cabe recordar que los economistas con frecuencia miran las ventajas de la contratación externa desde la perspectiva de los contratos *per se*. La capacidad de establecer y hacer cumplir acuerdos contractuales es quizás el mecanismo más importante que posee una sociedad para asegurarse prosperidad económica²⁶. Dada la importancia fundamental de los contratos para la vida económica, no es sorprendente que quienes se dedican al Análisis Económico del Derecho hayan dedicado a su estudio mucho tiempo y energía. Gran parte de su discusión resulta directamente relevante para el propósito de este informe. Entre los principales factores inherentes a los contratos, nos resultan especialmente útiles en nuestra discusión los conceptos de contratos incompletos y dependencia bilateral, así como también la noción de riesgo moral y el problema de la no verificación. A continuación discutimos los conceptos de contratos incompletos y monopolio bilateral, relegando los dos conceptos restantes para su posterior discusión. Además, y de particular importancia para la contratación pública, estudiaremos los medios y mecanismos básicos de combatir el favoritismo, el fraude y la corrupción en la contratación²⁷.

3.1. Contratos incompletos

Los contratos son incompletos por naturaleza. Su función es asignar obligaciones y riesgos a las partes en términos contractuales, pero con frecuencia no se anticipan futuras contingencias. Desde la perspectiva de la eficiencia, la asignación de obligaciones y de riesgos es de gran importancia porque establece incentivos de inversión para cada una de las partes y explota sus respectivas capacidades de asumir riesgos específicos. La asignación de obligaciones y riesgos altera la estructura de incentivos a que se enfrenta cada una de las partes, de modo que una mala asignación puede tener serias consecuencias. Algunas veces los términos del contrato pueden llevar a ineficiencias previas a la contratación. Un ejemplo nos puede ayudar a aclarar esta afirmación. En el caso de una administración pública que desea disponer de un edificio, pueden existir muchas ineficiencias *ex ante*. Por ejemplo, se contrata la construcción a terceros indicando la observación de criterios muy específicos; se fija un precio demasiado bajo; o bien, se ofrece una estructura de pagos que obliga a asumir demasiado riesgo. Esos factores podrían ser inaceptables para muchas firmas, de modo que están impidiendo que entren a concursar muchas de las mejores empresas²⁸. Esto se denomina ineficiencia *ex ante*, en tanto que se refiere al periodo anterior a la firma del contrato.

Los contratos incompletos conducen a futuras contingencias que surgen porque se requieren adaptaciones que sin embargo no fueron previstas y estipuladas en el momento de la firma. Los eco-

²⁵Ver, por ejemplo, la Ley del Gobierno Local británica de 1988 (*Local Government Act in Britain, 1988*)

²⁶Ver North (1990).

²⁷Discutiremos extensamente las cuestiones de la no verificación y el riesgo moral en la sección relativa a las sociedades mixtas entre entidades públicas y privadas.

²⁸A la situación que surge cuando las empresas de mayor calidad no están dispuestas a pujar, pero empresas de menor calidad sí están interesadas (quizás porque creen que podrán obtener ganancias una vez firmado el contrato), los economistas la llaman selección adversa.

nomistas generalmente lo tratan en términos de costes de contratación, considerando que los costes de especificación ex ante de las obligaciones contractuales en el impredecible estado del mundo excede de los beneficios esperados²⁹. Otro problema relacionado con lo anterior es qué pasa cuando las contingencias no son tenidas en cuenta en los contratos ni se hacen las adaptaciones apropiadas, dado que sólo se hacen evidentes después de que tales contingencias se han producido³⁰.

3.2. Dependencia bilateral

Una vez que las partes han entablado relaciones contractuales, es frecuente que hagan inversiones de capital específicas. Las llamamos inversiones específicas de la relación, en tanto que son inversiones hechas específicamente por causa de las relaciones contractuales. El uso alternativo (o coste de oportunidad) de esas inversiones es menor que el uso especificado, así que podemos decir que las partes están presas de la relación. Una vez que las partes, por tanto, empiezan a trabajar juntas, están generalmente mejor cumpliendo el contrato que terminando la relación y empezando un nuevo contrato con otras partes. Las partes se encuentran en una situación típica de dependencia bilateral, en la cual cada una de las partes puede adoptar comportamientos oportunistas. Ambas partes tienen todavía un interés a largo plazo en mantener el acuerdo, pero ahora pueden comportarse estratégicamente. Mientras tanto, ocurrirán eventos que las partes no han previsto ni contratado y serán necesarias adaptaciones. Las partes contratantes tienen incentivos a adaptarse buscando su propia ventaja en cada ocasión, es decir, a llevar a cabo conductas oportunistas³¹. En contratos completos y ejecutables, la dependencia bilateral no sería un problema. Una consecuencia de esto es que los contratos generalmente deben ser continuamente revisados y renegociados.

Las partes en el contrato, desde luego, se dan cuenta de que esas inversiones específicas de las que hablábamos plantean un riesgo de dependencia bilateral, de modo que diseñan cláusulas de salvaguardia para mitigar este problema y promover la continuidad del contrato. Entre esos mecanismos están, entre otros, las sanciones por incumplimiento prematuro del contrato, verificación y publicación de información, mecanismos de solución de controversias para fomentar la continuación del contrato³². Cuando los contratos son muy incompletos, integración vertical, entonces evitar la renegociación puede ser la mejor opción. Dicho de otro modo, según aumentan los costes de renegociación, decrecen las potenciales ganancias asociadas a la contratación del bien o servicio, y por tanto es aconsejable la producción propia de ese bien o servicio por parte del sector público. Un factor que debe ser mencionado, sin embargo, relativo a los costes de incertidumbre y renegociación, es que éstos dependen de la frecuencia de las transacciones así como del grado de inversiones específicas implicadas. Cuando una administración pública contrata frecuentemente un bien o servicio, gana en experiencia (igual que lo hacen quienes contratan con la Administración), y entonces se mitiga el riesgo asociado a la renegociación y a la eventualidad de un contrato incompleto. Los costes específicos asociados a la contratación, tales como costes de gestión especializada, adiestramiento, mecanismos de resolución de controversias, etc., se abaratan según se incrementa la frecuencia³³. Además, cuando las empresas desean seguir manteniendo relaciones contractuales con el sector público, tendrán menores incentivos a desarrollar comportamientos oportunistas en tanto que pueden perder las rentas futuras derivadas de tales contratos. Las empresas que se granjean una mala reputación se arriesgan a perder futuras ganancias derivadas de la contratación, lo cual constituye un importante factor disuasorio de actuaciones oportunistas.

²⁹Triantis (1999:101).

³⁰Williamson (1979).

³¹*Ibid.*

³²Williamson (2005).

³³*Ibid.*

3.3. Corrupción, fraude y favoritismo

La contratación externa crea muchas oportunidades de favoritismo y corrupción que deben combatirse, y que se acentúan por las grandes sumas de dinero potencialmente involucradas. La contratación externa es claramente una de las áreas donde el favoritismo, el fraude y la corrupción son más frecuentes tanto en el ámbito local como regional y nacional³⁴.

Hay, obviamente, muchos sistemas a través de los que puede presentarse un cártel para disfrazar la colusión, lo cual la hace difícil de detectar. Uno de esos métodos de ocultación, por ejemplo, es adoptar un sistema de rotación pura en la oferta, en virtud del cual los miembros del cártel establecen turnos para hacer ofertas en varios concursos. Otra alternativa es que los actores hagan ofertas triviales para crear la impresión de que existe competencia. Es sorprendentemente difícil comprobar *ex post* la colusión, y los economistas han sido incapaces de desarrollar *tests* concluyentes. Generalmente tales *tests* están diseñados para detectar cuál debería ser el resultado en condiciones de comportamiento competitivo y compararlo con el comportamiento colusivo. Esto es muy difícil dado que el resultado predecible depende del sistema de oferta empleado así como de la naturaleza del mercado del producto en cuestión. Por ejemplo, las ofertas pueden parecer muy similares, indicando que los potenciales oferentes han desarrollado prácticas colusivas, pero también puede ser perfectamente el resultado de que todas las empresas involucradas presenten costes de producción muy similares. De un modo similar, es perfectamente posible que existan costes medios crecientes de aceptar un segundo o tercer contrato, como resultado de tener que reunir trabajo, maquinaria, reservas, etc., de modo que las empresas pueden carecer legítimamente de interés en pujar por contratos públicos.

Son formas habituales de colusión y corrupción, entre otras:

1. Colusión entre oferentes en el concurso, dando como resultado precios más elevados, y en la que pueden o no estar implicados funcionarios corruptos.
2. Sobornos de las empresas a los empleados públicos con el propósito de “asegurar” la competencia en la provisión del bien o servicio
3. Sobornos a los funcionarios que controlan el comportamiento del contratista ganador. La existencia de esta clase de corrupción puede incentivar ofertas anormalmente bajas que ganan el contrato al situarse por debajo de los costes estimados, pero que después se inflan en los cálculos contables del corrupto mediante posteriores costes extra y lucrativos cambios en las estipulaciones del contrato que son permitidas por el regulador sobornado³⁵.

3.3.1. El grado de especificación de los contratos

El favoritismo y la corrupción pueden ocurrir ya desde la propia determinación de qué agencia u organismo público va a suministrar el bien o servicio. El sector público puede reducir esos factores orientando sus requerimientos de bienes y servicios a productos estandarizados³⁶. Los productos estandarizados son aquellos que están fácilmente disponibles en el mercado. Sin embargo, y como es natural, los procesos de concurso público se usan precisamente porque esos servicios no están abiertamente disponibles en el mercado. Un sistema realmente corrupto no solamente tendrá un proceso de provisión que funcione mal, sino que también conllevará suministros de bienes y servicios no adecuados. En la fase de selección, la corrupción puede manifestarse de distintas formas, especialmente a través de la sobreespecificación o, al contrario, de la infraespecificación. En este contexto, que el

³⁴En esta sección ver Fitzpatrick (2003).

³⁵Tomado de Klitgaard, MacLean y Parris (2000:46).

³⁶Rose-Ackerman (1999: 65-66).

contrato sea demasiado específico implica que se reduce el número de oferentes potenciales y se asegura que las especificaciones están hechas a la medida de uno solo de esos oferentes. Que el contrato sea, al contrario, demasiado poco específico supone, básicamente, que se concede demasiada discrecionalidad a los funcionarios en el proceso de selección³⁷.

El sector público debe hacer un gran esfuerzo para incrementar el grado de competencia entre los oferentes seleccionados, reduciendo la capacidad de los grupos de cartelizarse y formar o mantener acuerdos colusivos, reduciendo las posibilidades de favoritismo y corrupción, y maximizando los potenciales ahorros en costes derivados de acudir al mercado.

3.3.2. El proceso de concurso público

Los contratistas pueden hacer sus ofertas de acuerdo con las necesidades específicas del sector público. Publicitar la invitación al concurso es condición *sine qua non* para incrementar la transparencia del proceso. La Directiva europea sobre provisión pública ha incrementado la transparencia provocando un ahorro estimado de costes del 30% para el conjunto de la región³⁸. La ratio de transparencia varía enormemente en los niveles local, regional y nacional en la UE³⁹. En general, la transparencia conlleva la publicación de las ofertas en medios de difusión adecuados, llevar a cabo técnicas de mailing, publicarlas también en los edificios públicos, y especialmente difundirlas por Internet. Caben numerosos tipos de colusión en este estadio del proceso de concurso⁴⁰, incluyendo ofertas “fantasma”, retirada de ofertas, rotación de ofertas y división del mercado⁴¹. Con “ofertas fantasma” nos referimos a ofertas remitidas con el propósito de dar apariencia de competencia. Se produce retirada de ofertas cuando las empresas abandonan el concurso o se salen de la carrera con el objetivo de facilitar que gane el contrato una determinada empresa. La rotación de ofertas u ofertas rotatorias se refieren a empresas que se van turnando en ganar los concursos y, a través de pagos paralelos, se aseguran de que todas reciben una cuota de mercado adecuada. Por último, la división del mercado indica que las empresas entran en un mercado concreto o en una parcela de un determinado mercado, de acuerdo con criterios bien definidos, con el objetivo de eliminar la competencia de unos contra otros.

Los acuerdos colusivos se desenvuelven mejor en un ambiente estable. Hay varios factores que influyen en los niveles de colusión. Por una parte, si las empresas sólo compiten en precio, por ejemplo, es más fácil para ellas cartelizarse y mantener esa conducta en tanto que tienen menos aspectos en los que tener que llegar a un acuerdo. Además, cuanto menor es el número de empresas que pujan por conseguir un contrato, más fácil es para ellas cooperar en el concurso, para evitar lo cual se debería promover la competencia. Es decir, si siempre concursa el mismo número reducido de empresas, se incrementa la estabilidad del cártel. Conforme el mercado se va abriendo de verdad, los participantes en el cártel empiezan a convertirse en demasiados, y el cártel tiende a romperse.

Puede ser importante mirar más allá del proceso mismo de provisión de bienes y servicios prestando atención a las características específicas del sector y a los inputs de trabajo y capital requeridos. A veces las razones para la baja participación son tan simples como los costes de transporte; en cambio, en otras ocasiones puede haber razones mucho más siniestras. Las industrias locales pueden controlar los factores de producción, o el trabajo puede usarse por las empresas u organizaciones como una forma de amenaza. Si así fuera, será necesario acometer cambios más sustanciales para

³⁷Para una discusión en profundidad de estos factores, ver Fitzpatrick (2003).

³⁸Informe de la Comisión Europea titulado “Un Informe sobre el funcionamiento de los mercados públicos en la UE: Beneficios de la aplicación de las directivas de la UE y retos para el futuro, 3 de Febrero de 2004”

³⁹*Ibid.*

⁴⁰*N. de la T.: emplearemos en adelante los términos “subasta” y “concurso” como intercambiables en el contexto de la adjudicación de contratos por el sector público a contratistas privados a través de un mecanismo de licitación competitiva.*

⁴¹Klitgaard, MacLean, Abaroa y Parris (2000: 121).

reducir la posición de monopolio de esas compañías antes de que el suministro pueda funcionar adecuadamente y competitivamente⁴².

Otro factor que incrementa la estabilidad del oligopolio tiene que ver con el plazo de concesión de los contratos. Es bien sabido que si los contratos se otorgan para un determinado margen de tiempo, los cárteles permanecen más estables debido a que es más fácil repartir cuando hay más botín. Es de sobra conocido que cuando las empresas tienen costes homogéneos les resulta más ventajoso concertar y mantener acuerdos colusivos que cuando los costes difieren. Por ejemplo, cuando una empresa puede producir con mayor coste-efectividad, estará interesada en hacer ofertas en el concurso por debajo de las otras empresas y conseguir así los contratos públicos⁴³. Además, si los empresarios tienen otros intereses comunes más allá de un mercado o bien específico, las prácticas colusivas pueden mantenerse para ese bien o para ese mercado, de modo que se incrementa la estabilidad. Debería resaltarse que aunque las cuotas de mercado constantes para las empresas pueden dar motivos para examinar con más detalle las prácticas colusivas, también es cierto que pueden ser simplemente el resultado de una serie de factores inocuos. Sin embargo, es notoriamente difícil cuantificar adecuadamente las cuotas de mercado. Y los problemas se vuelven evidentes cuando se intenta delimitar con propiedad lo que realmente define a un mercado.

3.3.3. La fase de selección y evaluación

Las oportunidades para incurrir en conductas delictivas y favoritismos se manifiestan adicionalmente en la fase de evaluación. Muchos factores pueden apuntar a la existencia de corrupción, incluyendo la concesión de un contrato a una empresa sin experiencia en el área o a una con un bajo nivel de funcionamiento. De igual manera, son síntoma de que puede existir corrupción la concesión de un contrato a través de una segunda subasta, o que una empresa sea considerada la única candidata idónea bajo la apariencia de haber llevado a cabo negociaciones minuciosas, o situaciones similares⁴⁴. Pueden usarse diversos mecanismos para combatir la corrupción en el momento de la selección. Los funcionarios que se hallen en puestos comprometidos pueden rotar para impedirles así que desarrollen relaciones indebidas con contratistas potenciales. Puede fomentarse también la auditoría de los criterios usados en la etapa de selección, y el desarrollo de tests de vulnerabilidad, que se emplearían a lo largo de todo el proceso, comprobando las potenciales debilidades y las oportunidades de corrupción. Es importante que los criterios de selección sean públicos, y que pueda emplearse la auditoría externa en vez del control interno durante el proceso de selección. Puede resultar costoso conseguir auditores externos, así que puede ser aconsejable su utilización aleatoria, que, si se hace de un modo adecuado, produce los mismos resultados. Comprobar los precios de productos similares en otros mercados locales o en el mercado global es otro de los medios de comprobación de la posibilidad de que exista corrupción en la fase de selección. Es también importante constituir una plataforma de perjudicados que canalice las quejas de los concursantes excluidos o que no han conseguido el contrato. Sin embargo, cuando las empresas, y particularmente las empresas locales, dependen fuertemente de sus negocios con el sector público, es improbable que planteen reclamaciones, precisamente por miedo a perder contratos futuros. De un modo similar, revisten particular importancia las leyes sobre conflicto de intereses que regulan la participación de funcionarios públicos en decisiones financieras en las que tienen algún interés (como pretender un futuro empleo, o ser accionista en una sociedad, etc.), así como la regulación de los regalos y los honorarios.

⁴²Los sindicatos han tenido históricamente un importante papel en el control de los factores de producción, planteando problemas si los contratos se realizaban con empresas exteriores.

⁴³Ello, por supuesto, sujeto a sus posibilidades. La empresa puede haber incrementado sus costes medios, fijado su capacidad, el número de empleados, etc., lo cual la imposibilita para adoptar nuevos contratos.

⁴⁴Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris (2000:125).

3.3.4. La fase de entrega

En esta etapa pueden ocurrir diversos tipos de abuso. Es un síntoma indicativo, entre otros, el hecho de que un contrato experimente alzas inesperadas de los costes presupuestados más allá de las derivadas de la inflación o de las alteraciones en los precios debidas a alzas en el coste de las materias primas. También que los contratos sufran muchas modificaciones y renegociaciones, o que una concesión se cancele después de haber recibido un pago parcial. Puede suceder también que los productos no se comporten como estaba estipulado, que la producción y los plazos de entrega se prolonguen y que los costes acaben resultando significativamente más elevados que los estándares internacionales. Cuando los contratos se conceden solamente de acuerdo con criterios de menor coste, es fácil que los abusos -en su caso- tengan lugar en la etapa de entrega. Los contratistas, familiarizados con el proceso de contratación, realizan las ofertas más baratas para conseguir la concesión, pero posteriormente incrementan los costes a través de cambios fraudulentos en las cláusulas⁴⁵.

Como hemos visto anteriormente, se puede optar entre varios tipos de acuerdos sobre precios que distribuyen el riesgo entre las partes, lo cual puede influir en las posibilidades de abuso y de corrupción. Los contratos de precio fijo, por ejemplo, desplazan todo el riesgo desde el sector público a los contratistas. Desde la perspectiva del control de la corrupción, así como del fraude en las cuentas públicas, ésta podría parecer la opción preferible; sin embargo los costes económicos de este tipo de acuerdo pueden anular los beneficios derivados de la reducción del fraude y la corrupción. En los contratos de cobertura de costes más porcentaje fijo (*cost-plus*) todo el riesgo recae sobre la administración pública contratante, dado que los oferentes reciben todos los costes justificables más una determinada cantidad. Existen entonces posibilidades claras para el fraude y la corrupción en este tipo de acuerdos que no contienen mecanismos apropiados de supervisión. Los contratos basados en incentivos, en los que los oferentes reciben incentivos sobre sus costes, así como incentivos a la ejecución y a la entrega a través de la percepción de bonificaciones, pueden ser menos vulnerables a la corrupción, pero queda abierto aún el problema del riesgo moral. Recordemos que el riesgo moral se refiere al riesgo de que se produzcan cambios en el comportamiento de una de las partes una vez firmado el contrato, en detrimento de la otra parte. También van ligados a la fase de entrega los problemas de verificación. Varios de los elementos del desarrollo del contrato no son fácilmente observables y sólo se hacen visibles a lo largo de un dilatado período de tiempo. Pensemos, por ejemplo, en la construcción de un nuevo edificio. Los constructores tienen distintas posibilidades de cubrir eventuales errores de construcción o vicios ocultos, que sólo se harán patentes pasados los años. Además, incluso si los funcionarios públicos sospechan que existe algún tipo de comportamiento oportunista en el cumplimiento del contrato, y que el contratista no está siguiendo los términos del acuerdo, no podrían obligarles judicialmente al cumplimiento⁴⁶.

A continuación presentamos una serie de directrices básicas basadas en la aplicación de Buenas Prácticas Internacionales de contratación externa de servicios públicos.

Tabla 2 – Pasos a seguir en la contratación de servicios

1. Considerar la idea de la contratación externa
2. Seleccionar los servicios
3. Llevar a cabo un estudio de viabilidad
4. Promover la competencia
5. Exigir pruebas del interés o la cualificación
6. Diseñar un plan de transición para los empleados
7. Preparar las especificaciones de la oferta

⁴⁵Anechiarico y Jacobs (1996: 133).

⁴⁶Ésta es una de las discusiones clave en la Economía de los contratos completos. Ver Triantis (1999).

8. Iniciar una campaña de relaciones públicas
 9. Considerar la introducción de competencia
 10. Establecer un proceso de concurso justo
 11. Evaluar las ofertas y otorgar el contrato
 12. Controlar, hacer cumplir y evaluar el desarrollo del contrato
-

Fuente: Savas (2000)

4. Pasos fundamentales en la contratación de servicios

En este apartado estudiamos brevemente una versión sintética de los pasos necesarios para la contratación externa, y ofrecemos un catálogo de directrices de actuación óptima, siguiendo la estructura desarrollada por Savas (2000), uno de los autores más destacados en la materia. Nos ceñiremos al estudio de los factores básicos y de los elementos principales de la discusión, que será objeto de futuros informes.

4.1. Considerar la contratación externa

La contratación externa trata de aprovechar las potenciales ganancias de eficiencia en la producción y distribución de servicios públicos que se pueden obtener acudiendo al mercado. La experiencia ha demostrado que antes de abordar las cuestiones técnicas de la contratación deben satisfacerse varias condiciones. Igual que en todas las reformas políticas, el liderazgo es importante. Este liderazgo debe encontrar soporte en una unidad pública de gestión que debe hacer frente a tensiones presupuestarias o económicas. Debe ser posible obtener logros financieros derivados de la contratación externa, sin detrimento de la calidad. La contratación debe ser políticamente viable siendo muy común que ocurran eventos que propicien las reformas.

4.2. Seleccionar los servicios

La selección de los servicios depende de muchos factores. La experiencia nos enseña que son potenciales candidatos a ser contratados externamente los servicios que satisfacen algunos o la totalidad de los siguientes criterios⁴⁷: aquellos servicios que no presentan impedimentos legales ni contractuales para ser contratados externamente; servicios que implican la asunción de bajo nivel de riesgo; servicios fácilmente observables, porque es sencillo redactar contratos cuyo cumplimiento se puede exigir de un modo efectivo; servicios puntuales, porque no están interrelacionados con otros; servicios que ya hayan sido privatizados con éxito en otra parte; aquéllos que pueden ser llevados a cabo con trabajadores a tiempo parcial, porque el sector público normalmente no tiene flexibilidad para incorporar funcionarios a tiempo parcial; servicios que suelen suscitar reclamaciones, y en los que hay gran insatisfacción de los usuarios; servicios donde no existe una elevada resistencia sindical ni patronal; aquellos servicios en los que no se provocaría una fuerte oposición política; y aquéllos servicios para los cuales el sector público retiene los conocimientos adecuados para vigilar y controlar cómo desempeña su labor el contratista, a pesar de haber externalizado el servicio. Como se mencionó anteriormente, es importante hacer notar que las actividades públicas generalmente pueden descomponerse en partes más sencillas que son susceptibles de suministrarse por diferentes procedimientos.

⁴⁷Savas (ibid.: 179-180).

4.3. Llevar a cabo un estudio de viabilidad

El siguiente paso fundamental es realizar un estudio de viabilidad. Si la administración quiere contratar externamente un servicio, necesita saber si van a producirse los pretendidos ahorros en costes⁴⁸. El coste actual de la provisión pública del servicio debe estimarse para establecer unos criterios de comparación. Además, la calidad de la producción propia debería ser evaluada a través de la valoración del desempeño mediante la realización de encuestas, análisis de reclamaciones, etc. Naturalmente, no es tarea fácil. La determinación del coste de un servicio público producido internamente no debería recaer exclusivamente en el presupuesto publicado. Se necesitan medidas de contabilidad de costes para evaluar el coste real, por contraposición a los procedimientos tradicionales básicos de la contabilidad pública. Para evaluar todos los costes asociados a una actividad particular se requiere analizar las actividades mediante técnicas de contabilidad de costes (ver la Tabla 3).

Los costes derivados de la producción propia deben entonces ser comparados con el auténtico coste de contratarlos externamente. Estos costes de contratación externa incluyen el precio del contrato, el coste único de transición, y los costes de gestión del contrato (es decir, los costes de preparación, negociación y seguimiento de un contrato, los costes de resolución de diferencias y de circunstancias imprevistas). No todos los costes relacionados con la producción pública de un servicio pueden evitarse mediante su contratación externa. Por ejemplo, determinados costes son fijos, al menos en el corto plazo. Se necesita la misma cantidad de personal administrativo, por lo menos inicialmente, por ejemplo para la gestión de nóminas. Los costes de los edificios, servicios y mantenimiento pueden ser bastante aproximados si la actividad cuyo suministro se ha contratado compartía edificio con otras agencias. Al menos, después del corto plazo inmediato, surgirán algunos beneficios, dado que la labor de dirección se puede centrar en otras actividades⁴⁹.

Tabla 3 – Análisis de los costes de la producción propia

Partidas de costes	Cuantía
Salarios del personal (incluidos impuestos, seguro de desempleo, pensiones y otros beneficios menores)	_____
Otros costes directos (viajes, servicios, materiales y suministros, reprografía)	_____
Equipo (alquileres, inversión en capital, intereses pagados, mantenimiento)	_____
Explotación y mantenimiento de edificios	_____
Primas de seguro (o reclamaciones pagadas si hay autoaseguramiento)	_____
Costes administrativos asignados	_____
Costes trasladados por otras administraciones ejecutivas y de personal	_____
Gestión/supervisión/control	_____
Otras partidas de costes	_____
Coste Total de producción propia =	_____

Fuente: Adaptado de *Privatization Assessment Workbook* (Denver, CO: Office of State Auditor, 1989, p. 25).

⁴⁸Ver Rose (1994).

⁴⁹Este asunto es de capital importancia y será objeto de un futuro informe .

4.4 Promover la competencia

Cuando mejor funciona la contratación externa es cuando existe competencia entre suministradores. El sector público en ese caso necesita atraer participantes a la subasta. La disposición de los contratistas a hacer sus ofertas se ve influida por (i) la naturaleza del proceso de subasta, (ii) la reputación del sector público, y (iii) las características del bien o servicio.

- (i) Cuando el proceso de subasta, por ejemplo, se diseña sin ningún tipo de restricciones al favoritismo, el fraude y la corrupción, a nadie debería sorprenderle que muchas empresas decidan no participar, viendo que sus oportunidades son mínimas. Por otra parte cuando esos controles y restricciones son demasiado severos, las empresas pueden no participar tampoco, considerando que el proceso es demasiado largo. Una sobre-especificación o *lock-out*, por ejemplo, actúa como factor de reducción del número de potenciales empresas participantes. La sobre-especificación se refiere a una situación en la que los requisitos del contrato son demasiado específicos, dando como resultado la exclusión de oferentes. Por eso se dice que esas empresas han sido expulsadas⁵⁰. Un contratista potencial puede tratar de influir en las estipulaciones del contrato para conseguir que el proceso de contratación se diseñe a la medida de su empresa. La excesiva especificidad puede ser el resultado de la corrupción y el favoritismo, o simplemente puede ser resultado de un mal diseño. Análogamente, unas especificaciones muy vagas pueden también constituir un problema al otorgar demasiada discrecionalidad o trabajo a los funcionarios en la elección del suministrador.
- (ii) La reputación del sector público depende de muchos factores pero, por ejemplo, cuando existe una opinión generalizada de que puede faltar a sus compromisos, o que hay demasiado papeleo burocrático, las empresas del sector privado pueden no estar dispuestas a participar o, si lo hacen, pueden cargar precios mayores para compensar potenciales retrasos y riesgos.
- (iii) La naturaleza del bien o servicio tiene un gran impacto en la voluntad de las empresas de participar o no en el concurso. Por ejemplo, la dispersión geográfica del bien o servicio puede desalentar la participación en el concurso de algunas empresas. Para contrarrestar, a veces el servicio puede necesitar dividirse para atraer concursantes. De un modo similar, los factores de producción, el conocimiento, etc., pueden favorecer por ejemplo a un suministrador local.

4.5. Exigir solicitudes de demostración del interés o solicitudes de la calificación

Los agentes públicos con frecuencia no están muy seguros de la demanda de mercado, de qué factores incluir en un documento de licitación, del alcance del contrato de la naturaleza de los mecanismos públicos de contratación, etc. Con el fin de promover la solución de este problema, pueden señalar sus intenciones de contratar externamente y a partir de ahí organizar una conferencia previa al concurso. Los agentes del sector público pueden emitir una solicitud de demostración de interés (*RFEI: Request For Expressions of Interest*), y cuando las funciones son complejas deberían también preparar y emitir una solicitud de cualificación (*RFQ: Request For Qualifications*). Cuando los asuntos son complejos, debería además emitir una solicitud de propuestas (*RFP: Request For Proposals*)⁵¹.

⁵⁰Vid ut supra, Sección 3.3.1.

⁵¹Savas (2000: 187-188).

4.6. Diseñar un plan de transición para los empleados

Diseñar un programa de transición para los empleados es un elemento fundamental en el proceso de contratación externa. Igual que sucede con la privatización de empresas de propiedad estatal, con la contratación externa es frecuente que se produzcan despidos. Pueden adoptarse varias medidas para mitigar la resistencia a las reformas. Permitir a las agencias públicas competir con contratistas externos es uno de los medios para ganar el respaldo de trabajadores y sindicatos. El ajuste progresivo puede ser una opción, en el sentido de empezar por contrataciones externas parciales en lugar de totales, y mantener esa situación un período largo de tiempo, permitiendo así el reajuste y una menor pérdida de empleos⁵². Puede fomentarse también la jubilación anticipada. De un modo similar, puede promoverse también el empleo de algunos trabajadores públicos por parte del contratista privado o incluso su contratación. Algunas veces ésta colocación de trabajadores en la empresa contratista puede darse como una opción temporal, mediante la cual, después de un cierto período, la empresa privada puede tener la opción de rescindir los contratos de los trabajadores. Además, el sector público puede ofrecer opciones de colocación en las empresas contratistas a los empleados afectados en caso de futuras vacantes. Esto puede llevar aparejadas la congelación de la incorporación de nuevos empleados y la concesión de las vacantes a los anteriores. Podrían desarrollarse programas de reciclaje para los trabajadores despedidos con el objetivo de que adquieran mayor capacitación, incrementen su nivel de formación y se les dote de mayores posibilidades de incorporación al mercado laboral. También puede resultar una opción relevante la oferta de unas atractivas condiciones de despido, cuyos costes, sin embargo, deben calibrarse en relación con los beneficios. La concesión de demasiados beneficios puede anular las potenciales ganancias asociadas a la contratación.

4.7. Preparar las especificaciones de la oferta

Preparar las especificaciones de la oferta es de vital importancia, y las ofertas deben ser claras, precisas, completas e inequívocas⁵³. En algunas instancias la provisión pública se usa para lograr objetivos sociales, económicos y políticos más amplios⁵⁴. Esto crea tres tipos de problemas. Primero, cuando los objetivos políticos están especificados vagamente, las decisiones de provisión pública son difíciles de evaluar. Segundo, perseguir objetivos más amplios puede resultar en discriminación y falta de transparencia en la concesión de contratos. Tercero, cuando no se especifican los objetivos, las ventajas derivadas de los incentivos inherentes a la actividad privada puede reducirse significativamente.

Cuando los contratos están adecuadamente diseñados, las empresas del sector privado capturan muchos de los beneficios derivados del ahorro en costes y la innovación. Sin embargo, si los objetivos del sector privado no se especifican con claridad, no hay incentivos ni a producir con mayor eficiencia ni a la innovación. Las especificaciones del contrato, como vimos, son muy importantes para fomentar la competencia entre oferentes. Por ejemplo, si los contratos contienen excesivas especificaciones, los oferentes pueden verse expulsados del proceso de contratación. Cuando los contratos están demasiado poco detallados, los funcionarios pueden disponer de demasiada discrecionalidad en el proceso de provisión. Además, cuando la información es demasiado poco específica, los oferentes no son capaces de discurrir un precio, en tanto que no saben exactamente qué servicios quiere el sector público. Cuando hay resistencia entre los funcionarios públicos, no es infrecuente que establezcan restricciones innecesarias a los oferentes, y les hagan cumplir requisitos que incrementan sus costes y, por tanto, pueden eventualmente hacer que la contratación externa deje de tener sentido. Éste es otro de los medios a su disposición para preservar el *status quo*.

⁵²Ver *ibid.*: 191-296.

⁵³*Ibid.*: 188.

⁵⁴Ver Arrowsmith y Hartley (2002).

Si es posible, los contratos deberían redactarse también en un lenguaje común. Si el lenguaje se vuelve demasiado legalista, los oferentes incurren en costes legales sustanciales que pueden disuadirlos de competir por el contrato. Además, la cuestión del criterio de pago es muy importante. Hemos visto que hay muchos tipos de pagos involucrados, que correctamente empleados pueden proporcionar incentivos al buen funcionamiento y a la gestión apropiada de los riesgos. Por una parte, los contratos de precio fijo trasladan todo el riesgo al oferente. El oferente se ve obligado a suministrar un producto al precio específicamente pactado en el contrato⁵⁵. Un contrato de precio fijo realmente sólo puede usarse cuando las especificaciones son claras y el cambio improbable. Los contratos de costes más porcentaje (*cost-plus*), por otro lado, trasladan el riesgo al sector público, lo que significa que los oferentes reciben la devolución de todos sus costes más una cierta cuota fija. El contratista tiene la facultad de cargar todos sus costes justificables. Los costes precalculados son sólo indicativos y no constituyen un tope vinculante. El problema con esos contratos es que los oferentes no tienen ningún incentivo para operar con eficiencia, y sí un gran incentivo para la negligencia en sus operaciones. Los contratos pueden basarse también en incentivos, como figura intermedia entre los dos extremos descritos. Los oferentes suelen recibir incentivos sobre sus costes, y también incentivos a la ejecución y a la entrega en forma de bonificaciones.

Algunos de esos factores abren la puerta al abuso, en el sentido que ya ha sido discutido brevemente más arriba. La forma que adopte el pago depende, naturalmente, del servicio de que se trate. Por ejemplo, establecer precios unitarios puede ser una buena opción en operaciones tales como el mantenimiento del alumbrado de las calles y de los semáforos. Los servicios de transporte público pueden pagarse en función de los kilómetros recorridos. El pago por hora, sin embargo, puede ser el más adecuado para el servicio de retirada de la nieve porque parece evidente que en este último caso resultaría difícil establecer un precio por unidad⁵⁶.

4.8. Iniciar una campaña de relaciones públicas

Una campaña de relaciones públicas es más que necesaria si el sector público desea extender la contratación externa en áreas todavía dominadas por la producción y/o prestación públicas. El sector público puede necesitar establecer coaliciones de apoyo que pueden adoptar distintas formas, incluyendo asociaciones de ciudadanos por un gobierno mejor, asociaciones de vecinos descontentos con las prestaciones públicas, contribuyentes insatisfechos, asociaciones de comerciantes privados y grupos de empresarios⁵⁷. Los beneficios de las reformas han de ser definidos claramente. Las reformas resultan a menudo difíciles por varios motivos: (i) Los perdedores generalmente se ven más que los ganadores, (ii) Las ganancias derivadas de la reforma se dispersan sobre muchos agentes, (iii) Dichas ganancias normalmente se dispersan también en el tiempo, mientras que los costes para los que salen perdiendo se perciben casi inmediatamente, (iv) Los que pierden con la reforma en general se organizan mejor que los que ganan⁵⁸.

4.9. Considerar la competencia gestionada

La competencia gestionada se refiere a la práctica de permitir que una agencia pública compita con empresas del sector privado por la obtención de contratos⁵⁹. Anteriormente llamada “competencia gestionada”, se ha promovido extensamente en los últimos años como medio para incrementar la eficiencia y evitar la resistencia interna a las reformas. En los EE.UU. se usa de un modo rutinario tan-

⁵⁵Peeters (1993).

⁵⁶Savas (2000: 194).

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸Ver Nellis (2002).

⁵⁹Me gustaría agradecer a E.S. Savas esta puntualización y su ayuda.

to en la administración local como federal y estatal⁶⁰. Sin embargo, hay bastantes problemas o limitaciones asociados a la competencia gestionada. Por ejemplo, el sector público puede querer diseñar un nuevo programa, pero autorizar a la agencia a competir puede restringir la innovación. Otro problema es que las agencias gubernamentales se hallan en una posición privilegiada, y cuando hacen sus ofertas no incluyen la totalidad de sus costes. Dado que pueden participar en numerosas actividades de diferentes sectores, es fácil trasladar los costes de una actividad a otra para modificarlos en el proceso de concurso. Más aún, pueden recibir subvenciones ocultas. Otro problema asociado con la producción propia continuada por parte del sector público es que si no cumple los términos del contrato, no recibe la misma sanción que una empresa del sector privado. A una empresa privada normalmente se le imponen fianzas que suelen perderse en caso de incumplimiento, y en cambio a una agencia pública nunca se le imponen. Análogamente, el sector privado necesariamente asume riesgos que la agencia gubernamental sencillamente traslada a los contribuyentes. Además, el sector privado paga impuestos y debe cumplir las regulaciones, de los cuales la agencia está exenta⁶¹.

Para fomentar la competencia adecuadamente gestionada, los empleadores públicos deben ser adiestrados en el proceso de concurso, pero el terreno de juego debe ser nivelado para asegurar una verdadera competencia⁶². Puede no ser necesario que la agenda pública compita con el sector privado por el mismo contrato. Una alternativa posible puede ser dividir una ciudad o localidad en sectores, de modo que una parte de ellos sea atendida por el sector privado, y otra por el sector público. Los costes de las actividades del sector privado pueden compararse con los públicos, sirviendo como patrón, y viceversa. Esto proporciona incentivos a ambas partes para incrementar su productividad, y permite al sector público adoptar prácticas propias del sector privado. Además, la amenaza de expansión o reducción del papel del sector privado puede suministrar, tanto a la agencia como al sector privado, incentivos para mantener o mejorar la eficiencia.

4.10. Establecer un proceso de concurso justo y transparente

Llevar a cabo un proceso limpio de concurso es fundamental porque eso incrementará el número y la calidad de oferentes que participarán y, en último extremo, conducirá a una mayor eficiencia⁶³. Un proceso justo y transparente es necesario por razones de eficiencia en el gasto público. No sólo conduce a una asignación de recursos más eficiente y a un mejor gasto del dinero de los impuestos, sino también a un incremento de la competitividad de las empresas nacionales en los mercados internacionales⁶⁴. Savas destaca las siguientes directrices como recomendaciones⁶⁵:

- Anunciar la Solicitud de Ofertas (también llamada invitación a concursar o solicitud de propuestas) con una difusión lo más amplia que sea posible, seguida de la publicación en un periódico o boletín de los requisitos mínimos para concursar.
- Organizar una reunión de oferentes para responder a cualquier pregunta planteada por potenciales oferentes.
- Cuando las propuestas se han remitido como respuesta a un Anuncio de Solicitud de Ofertas para desarrollar infraestructuras, disponer de un equipo interno, que a ser posible integre tam-

⁶⁰Se usa en la "President's Management Agenda" de Bush y es promovida con fuerza por el gobierno federal. Ver <http://www.whitehouse.gov/omb/budt/fy2002/mgmt.pdf>

⁶¹Savas (2000:197).

⁶²Otro factor descrito por Savas (ibid.: 198) es que los organismos del sector público con frecuencia remiten sus ofertas con posterioridad a los concursantes privados, lo cual claramente les concede una ventaja competitiva injusta.

⁶³Refiero al lector a la discusión ya mantenida sobre el fraude, el favoritismo y la corrupción en los procesos de concurso, en la Sección 3.3.

⁶⁴Informe de la Comisión Europea titulado "Un Informe sobre el funcionamiento de los mercados públicos en la UE: Beneficios de la aplicación de las directivas de la UE y retos para el futuro, 3 de Febrero de 2004, p. 3"

⁶⁵*Ibid.*: 199-201

bién a expertos externos, para evaluar y ordenar las ofertas de acuerdo con criterios claros y a partir de un baremo consensuado. Cuando haya más de una propuesta satisfactoria, abrir un proceso de consulta con los finalistas para la selección final de la mejor oferta.

- No pedir demasiados precios en la solicitud de ofertas, por ejemplo el precio anual, bianual, trianual, etc., porque ello puede conducir a una multiplicidad de posibles ganadores, lo cual otorga a los funcionarios demasiada discrecionalidad y da cancha al favoritismo.
- Evitar apariencias de corrupción, tales como el rechazo de ofertas sobre la base de motivos administrativos espúreos. En el mismo sentido, no permitir que una parte presente una segunda oferta por haber omitido alguna documentación requerida, especialmente una vez que las demás ofertas ya han sido hechas públicas.
- En la solicitud de ofertas, informar a las partes de cuándo tendrá lugar la concesión, dejando tiempo suficiente al oferente para preparar las operaciones pertinentes.
- Que las fianzas estipuladas, tanto para presentarse al concurso como las aplicables al desempeño de la actividad, aseguren la seriedad de los oferentes y que los contratistas se esforzarán en cumplir los términos del contrato. Las fianzas no deben ser, sin embargo, tan elevadas que disuadan a los pequeños contratistas. Las fianzas aplicables al desempeño de la actividad sirven como una forma de seguro de pago por el contratista. Tienen que ser representativas de la volatilidad del mercado y del beneficio potencial que el oferente puede realmente obtener. Además, para controlar la aparición de favoritismo o de corrupción, existen también razones de peso para prohibir a los empleados públicos poseer ningún interés financiero en el contrato, así como prohibir a ex-empleados la representación de los contratistas durante un cierto período de tiempo posterior a su salida de la agencia. Además, en aceptación de los estándares, debería evitarse el uso de las especificaciones de cualquiera de los que licitan por el contrato.

Tabla 4 – El coste de la contratación externa

Precio ofrecido
Costes generales inevitables
Costes generales parcialmente inevitables
Costes únicos de transición
Costes de contratación
Menos
Recaudación impositiva
Ingresos por venta de activos públicos

Fuente: Savas (2000:204).

4.1.1. Evaluar de las ofertas

La evaluación de las ofertas se hace mejor, como ya hemos visto, cuando los criterios y la puntuación están bien definidos. Además, los criterios para anunciar el ganador deberían aparecer en el documento de la oferta. El asunto se complica en cierta medida cuando se permite que concurren entidades públicas, porque deben averiguarse los verdaderos costes de las ofertas que presentan.

Éstos son difíciles de determinar y hay diferentes perspectivas sobre cómo deberían determinarse. Por ejemplo, algunos argumentan que sólo deben incluirse los costes marginales, o sólo los costes variables de desempeñar la actividad, ignorando los costes generales. Desde luego es difícil definir costes generales (fijos) con total precisión. Están incluidos también en la definición no son sólo los costes directos, sino también los costes indirectos de provisión de un servicio (ver la Tabla 4). Por lo tanto, es útil considerarlos en términos de costes evitables, no evitables y parcialmente inevitables (generales). Costes inevitables significa costes fijos que no cambiarán a lo largo del tiempo. Parcialmente evitables quiere decir que son costes en los que se está incurriendo en el presente pero que decrecerán con el tiempo. Costes evitables son los que se evitarán vía contratación externa. Los costes de contratación externa incluyen el precio del contrato, los costes de transición que se producen una sola vez (o costes únicos de transición) y los costes de gestión del contrato (es decir, los costes de preparación, negociación y seguimiento de un contrato, los costes de resolución de diferencias y de circunstancias imprevistas).

4.12. Seguimiento

Los conceptos introducidos más arriba, tales como el de contratos incompletos, dependencia bilateral, no verificabilidad, problemas de riesgo moral, fraude y corrupción, tratan de aportar la importancia de las posibilidades de oportunismo en la contratación. Las fianzas de desempeño y las penalizaciones son mecanismos importantes para promover el cumplimiento del contrato. Asegurar el cumplimiento contractual, sin embargo, requiere un procedimiento sistemático que incorpore mecanismos de seguimiento, evaluación y obligatoriedad del desempeño del contrato. La necesidad de estos mecanismos depende de la naturaleza del servicio que se suministra. El seguimiento de la actividad adopta múltiples formas⁶⁶, tales como:

- i. Inspecciones:
 - Inspecciones programadas, por ejemplo en puntos críticos en la entrega del producto, muestreo y evaluación.
 - Inspecciones fuera de agenda, para aprovechar las ventajas del factor sorpresa y de la aleatoriedad.
 - Inspecciones basadas a partir de reclamaciones de los consumidores
- ii. Examen de los registros e informes del contratista
- iii. Reclamaciones de los ciudadanos y encuestas
- iv. Estudios de campo en profundidad
- v. Comparaciones de costes con otros proveedores si están involucrados o con con otras ciudades, localidades, o con el funcionamiento en el pasado.
- vi. Uso de los avances tecnológicos y los sistemas informáticos de rastreo
- vii. Vigilancia

(i) Las inspecciones variarán en gran medida dependiendo de la naturaleza de la actividad de que se trate, de la habilidad del contratista para desviarse de los términos del contrato, y del valor del contrato. Los contratos más incompletos, donde la calidad y el nivel de esfuerzo son difíciles de observar, requerirán mayores niveles de seguimiento que los contratos más simples, más fácilmente observables, especialmente si el mal funcionamiento desencadena las quejas de los ciudadanos.

⁶⁶Ver Rehfuss (1993) y Savas (2000)

(ii) Los informes del contratista deberían ser periódicos. Estos informes suministran el estado de cuentas, detallan el funcionamiento actualizado y lo comparan con los requerimientos del contrato y con el desempeñado en períodos anteriores. Además, indican los gastos hasta la fecha así como las previsiones para el futuro, y los problemas que han tenido lugar.

(iii) Las quejas de los ciudadanos deben comunicarse a la agencia y no a los contratistas, y documentarse. Los contratistas deberían tener la posibilidad de responder a estas reclamaciones planteadas. Cuando las reclamaciones se suceden, deben iniciarse las encuestas, que suministran un panorama general de la satisfacción ciudadana, en contraposición a la insatisfacción que reflejan las reclamaciones⁶⁷.

(iv) Los estudios de campo realizados en profundidad, igual que las encuestas ciudadanas, pueden ser muy intensivos en tiempo, pero pueden proporcionar resultados valiosos.

(v) Las comparaciones de costes son medios efectivos para controlar el oportunismo de los contratistas. El precio y la precisión de las comparaciones de costes dependen, naturalmente, de la especificidad de cada proyecto o servicio.

(vi) Los sofisticados avances tecnológicos y los programas informáticos permiten rastreos muy precisos de los costes y del desempeño de la actividad.

(vii) La vigilancia es una forma de inspección, aunque encubierta, porque el contratista no se da cuenta de que está siendo observado. Debe ponerse el énfasis en la cooperación y el cumplimiento como contraposición a disciplinar a los contratistas. Es necesario aplicar una combinación adecuada de palos y zanahorias.

5. Conclusión

Este informe ha replanteado los argumentos económicos sustanciales que deben considerarse en la práctica para decidir si procede, y cuándo, cómo y por qué, contratar externamente bienes y servicios por parte del sector público. Se suministra también una guía básica de actuación basada en las mejores prácticas aplicadas en la comunidad internacional. Acudir al mercado para contratar bienes y servicios implica para el sector público ciertos costes y beneficios que debe sopesar cuidadosamente. Los costes de gestión de los trámites contractuales, por ejemplo, pueden ser prohibitivamente altos hasta el punto de anular cualquier ganancia potencial derivada de acudir al mercado. Los costes de gestión pueden ser elevados cuando el tipo de actividades necesarias para articular y supervisar los acuerdos requiere conocimientos técnicos que no posee una administración pública, especialmente a nivel local. Esos costes se reducirán conforme pase el tiempo y se adquiera experiencia. Las administraciones públicas necesitan desarrollar mecanismos para calcular los costes de acudir al mercado y compararlos con los de la producción directa. No bastan para este propósito los sistemas de cuentas tradicionales: se requiere utilizar sistemas de contabilidad de costes basados en la actividad. Es preciso subrayar la importancia de disponer de datos adecuados para la toma de decisiones. Es fundamental también para la adopción de decisiones, a pesar de lo cual se le presta muy poca atención, la determinación de los costes de los servicios públicos para establecer referencias para una potencial contratación externa.

Nuestra intención no ha sido alcanzar la exhaustividad, sino enfocar la atención hacia conceptos clave y prácticas fundamentales que serán objeto de posteriores informes.

⁶⁷Rehfuss (1993).

Bibliografía

- Arrowsmith, Sue and Keith Hartley. 2002. "Introduction to Public Procurement". *The International Library of Critical Writings in Economics*. Cheltenham, R.U.: Edward Elgar.
- Anechiarco, Frank y James B. Jacobs. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity*, Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm". *Economica* S.N.: 386-405.
- De Bettignes, Jeanne Etienne y Thomas W. Ross. 2004. "The Economics of Public-Private Partnerships", *Canada Public Policy* 30: 135-54.
- Domberger, Simon y Stephen Rimmer. 1994. "Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey". *International Journal of the Economics of Business* 1: 439-53.
- European Commission. 2004. *A Report on the Functioning of Public Markets in the EU: Benefits from the Application of EU Directives and Challenges for the Future*, 3 de Febrero.
- Fitzpatrick, Sean. 2003. "Controlling Fraud and Corruption in Public Procurements". *Nord-Süd aktuell* vol. 17: 283-94.
- Harden, Ian. 1992. *The Contracting State*, Buckingham, RU: Open University Press.
- Hart, Oliver. 2003. "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships". *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 133 (127): C69-C76.
- Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa, and H. Lindsey Parris. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Oakland: ICS Press.
- Laffont, Jean-Jacques, and J. Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Nellis, John. 2002. "The Impact of Privatization on Labor," Presentación a la OECD/Turkish Privatisation Administration Conference on Privatisation, Employment and Employees, Estambul, Octubre 2002.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- OECD. 2002. *The Size of Government Procurement Markets*. Offprint from OECD Journal on Budgeting Vol. 1, No. 4, 2002.
- Osbourne, David, and Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Nueva York: Penguin.
- Peeters, William A. 1993. "Incentives in Government Procurement Contracts," *Public Procurement Law Review*, vol. 4: pp. 197-209.
- Reh fuss, John. 1993. *Designing an Effective Bidding and Monitoring System to Minimize Problems of Competitive Contracting*.

- Rose, Pete. 1994. "Costing Government Services: Benchmarks for Making the Privatization Decision," *Government Finance Review*, Junio 1994.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government – Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Savas, Emanuel S. 2000. *Privatization and Public Private Partnerships*. Nueva York: Chatham House Publishers.
- Shleifer, Andrei, 1998. "State versus Private Ownership," *Journal of Economic Perspectives* vol. 12(4):133-50.
- Triantis, George. 1999. "Unforeseen Contingencies. Risk Allocation in Contracts," *Encyclopedia of Law and Economics*. Cheltenham, RU: Edward Elgar.
- Williamson, Oliver. 1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics*, 22:233-61.
- Williamson, Oliver. 2005. "The Economics of Governance," *Working Paper*, Enero 2005. Universidad de California, Berkeley.