



La colaboración público-privada y la creación de valor público

Coordinador: Carles Ramió

Colección_ **Estudios**

La colaboración público-privada y la creación de valor público

La colaboración público-privada y la creación de valor público

Coordinador: Carles Ramió

Colección_ **Estudios**

Serie_Gobierno Local, 14



**Diputació
Barcelona**

El Centro para la Innovación Local de la Dirección de Estudios y Prospectiva del Área de Presidencia de la Diputación de Barcelona dirige esta publicación.

Centro para la Innovación Local

Tel. 934 020 709

cil@diba.cat

Los contenidos que aparecen en esta publicación expresan la opinión de sus autores, que no tiene que ser necesariamente compartida por la Diputación de Barcelona.

© de la edición: Diputación de Barcelona

Diciembre del 2009

Producción: Dirección de Comunicación
de la Diputación de Barcelona

Composición: gama, sl

Impresión: Imprenta RGM, SA

ISBN: 978-84-9803-353-3

Depósito legal: BI-3208-09

Sumario

Presentación.....	9
Introducción	11
<i>Carles Ramió</i>	
Capítulo 1. La gestión de partenariados público-privados: tipologías y retos de futuro	23
<i>Tamyko Ysa</i>	
Capítulo 2. El dilema entre público y privado en la gestión de los servicios públicos	39
<i>Germà Bel</i>	
Capítulo 3. Teoría y práctica del fenómeno de la externalización	57
<i>Carles Ramió</i>	
Capítulo 4. Nuevas fórmulas de prestación de servicios públicos locales: experiencias y propuestas sobre los determinantes de la externalización en Cataluña.....	81
<i>Miquel Salvador y Carles Ramió</i>	
Capítulo 5. Las encuestas sobre la satisfacción de los servicios públicos en las ciudades.....	105
<i>Ernesto Carrillo y Manuel Tamayo</i>	
Capítulo 6. La coproducción de servicios públicos: el trabajo conjunto de organizaciones públicas y ciudadanos en Europa	135
<i>Salvador Parrado y Elke Löffler</i>	

8 | La colaboración público-privada y la creación de valor público

Capítulo 7. El papel de los gobiernos intermedios en la prestación de servicios
locales 159
Manuel Zafra

Capítulo 8. Las personificaciones instrumentales locales: dimensiones
cuantitativas y procesos de decisión 177
José Luis Martínez-Alonso Camps

Presentación

Hacer política en sentido pleno es tener acción de gobierno. Es trabajar para hacer posible un proyecto colectivo. Y es, por tanto, el trabajo, la voluntad y la capacidad de abrir y de acercar el poder político y la gestión de los asuntos públicos a la sociedad civil y a la ciudadanía. Por eso impulsar el progreso constituye el objetivo central de las administraciones públicas, que tienen que proporcionar los mejores servicios públicos en condiciones de eficiencia y equidad.

Pero la política no se acaba en las instituciones ni el servicio a la sociedad se limita a aquello que hacen las administraciones públicas ejerciendo sus competencias y responsabilidades. Un Estado moderno comporta unos equilibrios y unas relaciones que pasan, en primer lugar, por unos niveles de gobierno y administración que colaboren entre sí de forma intensa, trabajando en red, y que, en segundo lugar, estén abiertos a las iniciativas con responsabilidad social que surjan de la esfera privada para responder a los retos económicos y sociales que tenemos planteados, ya sea en la dinamización del tejido productivo y la creación de ocupación estable o en el despliegue de dispositivos de atención a las personas dependientes y promoción de la autonomía personal, por poner dos ejemplos bien distintos.

Sería paradójico que, después de haber vivido una etapa marcada por la voluntad de «hacer retroceder las fronteras del Estado» en algunas democracias occidentales, ahora cayéramos en la trampa de pensar que el Estado puede ser omnipotente en el momento de enfrentarse al progreso y al desarrollo económico y social. Entre ambos extremos, debe afirmarse que el gobierno no es, como se ha dicho, el problema sino que forma parte de la solución. La responsabilidad pública de actuar en nombre de toda la ciudadanía es inexcusable, pero la acción de gobierno ganará en valor si se articula en una sociedad civil fuerte y fortalece su relación con el sector privado, tanto si es lucrativo como si no.

Ante el reto actual de ampliar y profundizar los servicios públicos respondiendo a las exigencias de una economía globalizada que comporta profundos cambios en el sector público, los gobiernos tenemos la obligación de establecer una nueva relación con la sociedad, determinando qué actividades del sector público permiten generar un mayor valor público mediante la incorporación de actores privados, qué requisitos tienen que cumplir las organizaciones privadas que intervienen en la gestión de asuntos públicos, o qué mecanismos de control, seguimiento y evaluación hacen falta en un escenario de colaboración entre el sector público y el privado.

La magnífica obra colectiva que me complace presentar nos acerca a la teoría y a la práctica de las colaboraciones entre la Administración pública, las empresas y el sector no lucrativo, y ofrece bastante material para reflexionar sobre esta cuestión desde la óptica de las administraciones públicas y, en especial, de las administraciones locales, como corresponde a una contribución de la Diputación de Barcelona, la administración supralocal que sirve y coopera con los 311 municipios de la provincia. Este trabajo es fruto de un seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo-Centro Ernest Lluch sobre las nuevas tendencias en la gestión de los servicios públicos, y tengo toda la confianza en que, por su interés y por su valor, ayudará a perfilar mejor los límites y los espacios de las colaboraciones público-privadas, un reto necesario al que hoy tienen que enfrentarse los gobiernos locales de la provincia y que, gracias a publicaciones como ésta, estarán en mejor condiciones de abordar.

Antoni Fogué

Presidente de la Diputación de Barcelona

Introducción

Carles Ramió

Director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña

La complejidad tecnológica, social y económica derivada de la globalización ha generado a las organizaciones una sensación de soledad. Muchas organizaciones pueden ser muy eficaces, dominar su nicho de mercado, tener grandes dimensiones, pero difícilmente lograrán sobrevivir sólo con sus propias capacidades. El problema de estas organizaciones es la soledad, una autarquía que no las hace suficientemente sólidas para afrontar los retos actuales. Es imprescindible operar en complejas redes interorganizativas que posibiliten economías de escala y alcanzar los complementos que permitan un rendimiento más eficaz y eficiente. Vivimos en un mundo competitivo, pero en un marco cooperativo con densas redes organizativas que intercambian constantemente capacidades y conocimientos. Competencia y cooperación son conceptos aparentemente antagónicos pero complementarios: la competencia estimula la cooperación.

Las administraciones públicas, ungidas con su enorme poder vinculado a las funciones de soberanía, al monopolio de la violencia y a su capacidad reguladora, creyeron en su momento que podían seguir viviendo en solitario. Las instituciones públicas han tendido a una malsana prepotencia que ha generado culturas autárquicas e, incluso, en el peor de los casos, perfiles psicológicos autistas. Éste es un camino inviable con el que no se puede hacer frente a los retos de las propias administraciones públicas, como regular con eficacia un sector privado cada vez más complejo y prestar servicios públicos de calidad con unas tendencias de crecimiento exponencial tanto en su diversidad como en su profundidad (por ejemplo, la universalización de los servicios sociales). Actualmente ni las más grandes instituciones públicas, las administraciones centrales de los países desarrollados, tienen capacidad para afrontar los retos de un mundo globalizado. Ni sus millones de empleados públicos, ni sus apabullantes recursos, ni su poder legal les confieren el privilegio de poder actuar en soledad. Son leviatanes con pies de barro que provocan complacientes sonrisas a las grandes organizaciones multinacionales privadas. Ante esta situación, en peor posición están las administraciones subestatales con reducidas capa-

ciudades. El ejemplo más evidente es la Administración local que en países como el nuestro, que apostó históricamente por un nada razonable inframunicipalismo, agrupa miles de pequeños aparatos administrativos que no sólo no pueden afrontar los nuevos retos sino que tan siquiera son capaces de resolver sus propios problemas.

Por otro lado, se ha producido otra transformación significativa que ha consistido en fusionar mundos, antes separados en galaxias, que operan por medio de constelaciones muy diversas y con arquitecturas variables. Ya no se puede hablar del mundo de las instituciones públicas, ni del mundo de las empresas privadas, ni del mundo de las organizaciones del tercer sector, ni del mundo de la ciudadanía. Son mundos que no existen y que ya sólo están presentes en viejas cartografías euclidianas. Ahora el universo está dominado por constelaciones que agrupan al sector público, al sector privado, al tercer sector y a los ciudadanos tanto individuales como agrupados. Vemos con asombro cómo se juntan y se separan distintos planetas en una lógica promiscua donde aparecen partenariados muy diversos: partenariados entre administraciones y empresas privadas, partenariados entre administraciones y tercer sector, entre administraciones y colectivos de ciudadanos, entre empresas y tercer sector, entre empresas y tercer sector con ciudadanos... Estas combinaciones tienden al infinito.

Después de sobrevolar estas dos grandes transformaciones, se impone pisar el suelo y ser más concretos. El objetivo de este libro es hacer una exploración parcial y un análisis de las lógicas de los partenariados que impulsan las administraciones locales para hacer frente al reto de sobrevivir en este marco de complejidad, es decir, esta obra tiene dos focos de atención: por una parte, las colaboraciones que impulsan las administraciones públicas entre ellas y con el sector privado, el tercer sector y con los ciudadanos; por otra, las administraciones locales, que en su mayoría poseen unas dimensiones reducidas, están obligadas a jugar más que nadie en el terreno de las colaboraciones y las cooperaciones.

El libro se articula en tres apartados conceptuales. En una primera parte se analizarán los partenariados público-privados, las colaboraciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro, conocidas dichas colaboraciones como externalizaciones de servicios públicos. La segunda tratará de forma novedosa las colaboraciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía, relaciones todavía muy incipientes pero con grandes potencialidades. Finalmente, una tercera parte más clásica tratará las colaboraciones entre las propias administraciones públicas. Estas tres dimensiones se analizan de forma multidisciplinar con especialistas en la materia que

proviene de la ciencia política, de la gestión pública, de la economía aplicada y del derecho público. Además, las aportaciones se realizan tanto desde el mundo teórico académico como desde el mundo práctico de la gestión. En este sentido, la mayoría de los autores son como anfibios: personas que desarrollan su carrera profesional en el mundo universitario de carácter líquido (y teórico) y en el mundo terrenal (y real) de la dirección y la gestión pública.

La primera parte, la más extensa de la obra, focaliza su atención en los partenariados público-privados. El itinerario que proponemos al lector agrupa cuatro capítulos: el objetivo del primero, cuya autora, Tamyko Ysa, es profesora de gestión pública de ESADE, es analizar algunos de los aspectos clave de la gestión de la interacción público-privada, así como reflexionar, partiendo del *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, sobre el enfoque de los partenariados desde la perspectiva de las administraciones públicas. Un segundo capítulo, elaborado por Germà Bel, profesor de economía del sector público de la Universidad de Barcelona, analiza las motivaciones de la elección de la gestión privada para la producción de servicios públicos y estudia los impactos en términos de costes de esta producción privada. El tercer capítulo, presentado por Carles Ramió, profesor de ciencia política de la Universidad Pompeu Fabra y director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, analiza las externalizaciones desde la perspectiva de su diseño, con especial referencia al control y a la evaluación. Finalmente, el cuarto capítulo, de Miquel Salvador y Carles Ramió, profesores de ciencia política de la Universidad Pompeu Fabra, analiza un ámbito inédito hasta ahora en la literatura: la relación entre el fenómeno de las externalizaciones con el color político de los gobiernos locales, para cuya elaboración se han servido de la magnífica base de datos de la Fundación Carles Pi i Sunyer sobre las administraciones locales de Cataluña, base de datos con la que también cuentan actualmente las comunidades autónomas andaluza y gallega y que sin duda será el catalizador de futuros e interesantes estudios.

La segunda parte del libro tiene como objeto el análisis de los mecanismos de colaboración entre las administraciones públicas y los ciudadanos desde dos perspectivas. El primer enfoque, que corresponde con el quinto capítulo del libro, elaborado por Ernesto Carrillo y Manuel Tamayo, profesores de ciencia política respectivamente de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad Rey Juan Carlos, exponen un estudio sobre los esfuerzos que hacen algunas administraciones para conocer las opiniones, demandas y expectativas de los ciudadanos a fin de diseñar un nuevo modelo de ciudad y prestar servicios públicos de calidad. El caso que presentan es la extensa encuesta que

realiza de forma periódica el Ayuntamiento de Madrid. Un segundo enfoque, cuyos autores son Elke Löffler y Salvador Parrado, profesores de ciencia política, consultores de la OCDE y, respectivamente, directora y colaborador de Governance International y, en el segundo caso, también profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Este sexto capítulo del libro analizará de forma inédita los mecanismos y las posibilidades de cogestión de los servicios públicos mediante arquitecturas variables de colaboración entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Este análisis se fundamenta en una investigación empírica realizada en varios países de la Unión Europea (Reino Unido, Alemania, Francia y Dinamarca).

La tercera parte, cuyo objeto son las colaboraciones entre administraciones públicas, abarca también dos capítulos. Uno, elaborado por Manuel Zafra, profesor de ciencia política en la Universidad de Granada, director general de Administración local de la Junta de Andalucía y ex director general de cooperación local de la Administración General del Estado, presenta un conjunto de reflexiones sobre el papel en el presente y en el futuro de las administraciones locales de segundo nivel (diputaciones, consejos comarcales, cabildos, consejos insulares y futuras veguerías) en su función de colaboración y asistencia a los ayuntamientos. Finalmente, el octavo y último capítulo, elaborado por José Luis Martínez-Alonso-Camps, director de los servicios de secretaría de la Diputación de Barcelona y profesor asociado de ciencia política de la Universidad de Barcelona, describe y analiza la complejidad de las redes de entes instrumentales públicos y privados que conforman el sector público en un sentido amplio.

Con el objetivo de que esta introducción no se limite a la presentación formal del libro, se ofrecen ahora un conjunto de reflexiones sobre las materias objeto de estudio que en ningún modo pretenden ser conclusiones sino aportaciones de carácter general, elaboradas por el autor que firma esta introducción que ha tenido la responsabilidad y el honor de coordinar esta obra.

1. Fuera prejuicios: los partenariados entre administraciones públicas y con el sector privado son imprescindibles para el desempeño de un buen gobierno y de una buena administración en el marco de un sector público avanzado que aspira al máximo bienestar de los ciudadanos.

En el mundo académico y en el mundo de la gestión pública real subyacen de forma más implícita que explícita dos posiciones: quienes están en contra de los partenariados público-privados o que, al menos, los perciben con muchas reticencias, frente a quienes están a favor de estos mecanismos de colaboración y cooperación entre administracio-

nes y organizaciones privadas. Se trata de un debate yermo, totalmente descontextualizado de la sociedad actual. Hoy en día nadie puede poner en duda que para lograr un sector público con un buen rendimiento y unos servicios públicos de calidad sostenibles económicamente es imprescindible la colaboración público-privada, bien sea por la vía de las externalizaciones o bien sea por otros mecanismos. En este sentido, para mantener unos estándares elevados vinculados a un Estado del bienestar es imprescindible adoptar mecanismos de cooperación, colaboración y competencia entre las administraciones públicas y el sector privado. Los monopolios institucionales y conceptuales forman parte del pasado, de un modelo de administración clásica anclada en las competencias de soberanía y en un incipiente y precario Estado del bienestar. Una buena administración debe profundizar en los mecanismos de cogestión tanto con otras instituciones públicas como con organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro y con los ciudadanos. Un buen gobierno debe definir sus políticas públicas buscando la participación y las complicidades de actores no gubernamentales, es decir, debe implementar la gobernanza.

2. Acabemos con el mito: no es cierto que la gestión privada de servicios públicos siempre es mejor que la gestión directa.

De todos modos, entre quienes están a favor de la gestión privada de servicios públicos existe la convicción de que siempre es mejor optar por la gestión privada y rechazar de manera sistemática la gestión directa. Se trata de otro mito, un axioma que carece de fundamento empírico. Para desbloquear estas mentes lo mejor es contemplar los estudios empíricos que han analizado las externalizaciones en los países avanzados de nuestro entorno. Se trata de países que llevan muchos años de recorrido en el fenómeno de la externalización. La conclusión no es blanca ni negra sino que abarca un amplio espectro grisáceo. Detectan externalizaciones que demuestran que la gestión privada es más económica, eficaz y eficiente que la gestión directa, pero también hacen referencia a externalizaciones que muestran peor rendimiento que la gestión directa. Finalmente, muestran ejemplos que, en términos económicos y de calidad, la gestión directa es equiparable a la gestión privada. De manera que la respuesta a la pregunta si es mejor la externalización a la gestión privada, es como la canción... «depende, ¿de qué depende?». Pues depende del ámbito objeto de externalización y de las capacidades organizativas de las administraciones y de las organizaciones privadas en cada uno de los sectores. Hay que examinar, fuera de maximalismos, caso por caso, antes de tomar una decisión sobre la forma de gestión de las competencias y de los servicios públicos.

3. Asumamos el reto: la transformación de unas organizaciones públicas orientadas a la gestión directa hacia una administración relacional que opera con una red de operadores públicos y privados.

Desde hace años estamos inmersos en una administración denominada relacional que opera en una red de organizaciones públicas y privadas. Se está abandonando un modelo de gestión directa clásica en la que los directivos públicos disponían de sus objetivos y de sus estructuras, procesos, recursos humanos y económicos para lograr los primeros. Actualmente un directivo público no suele disponer de ningún recurso directo sino de una red de organizaciones, la mayoría privadas, para alcanzar sus objetivos. El problema es que ni las actuales arquitecturas organizativas de las administraciones ni las capacidades profesionales de los empleados públicos están en sintonía con esta transformación de gestión directa en gestión en red. Gestionamos con un modelo anticuado nuevas realidades. Hay que asumir el reto y cambiar los mecanismos de selección y formación de los empleados públicos, con mayores conocimientos de gestión y control interorganizativo, y transformar las estructuras administrativas, de jerárquicas a holísticas, a fin de que estén capacitadas para gestionar en red.

4. Subsanemos errores I: la necesidad de superar el «enanismo institucional» a la hora de diseñar y gestionar redes público-privadas.

Muchas administraciones públicas, en especial las locales, no tienen suficiente masa crítica institucional para poder afrontar la complejidad de unos partenariados público-privados. Las posibles soluciones son la creación de mancomunidades de municipios o establecer alianzas con las administraciones locales de segundo nivel (diputaciones, etc.). El problema reside en las administraciones de considerables dimensiones (administración del Estado, administraciones autonómicas y grandes ayuntamientos) que sí poseen suficiente masa crítica para gestionar la complejidad de las colaboraciones público-privadas. Estas administraciones tienen suficiente capacidad para generar un conocimiento técnico transversal muy avanzado sobre la materia y, aunque sea basado en el mecanismo prueba y error, lograr un aprendizaje institucional. El problema es que estas grandes administraciones suelen fragmentarse en una infinidad de islas administrativas que externalizan por su cuenta y riesgo sin hacer circular la información y sin aprovechar las capacidades de aprendizaje. Cada departamento, cada pequeño servicio, externaliza en una absoluta soledad. De ahí la referencia a ese «enanismo institucional» que genera una incómoda asimetría: la colaboración entre pequeños ámbitos administrativos, sin capacidades de diseño, control y evaluación, frente a grandes organizaciones privadas (el mercado priva-

do tiende, en sentido inverso, más a la concentración que a la fragmentación) que tienen en sus manos el control de la agenda de los partenariados público-privados. La alternativa es afrontar las colaboraciones público-privadas desde la transversalidad, desde la colaboración y la transferencia del conocimiento entre los diferentes ámbitos de gestión administrativa. Las grandes administraciones públicas deberían disponer de unidades u observatorios especializados en gestión de las externalizaciones que asumieran la función de asesorar a los ámbitos administrativos sectoriales en esta materia.

5. Subsaneamos errores II: hay que definir un marco conceptual que establezca límites a las colaboraciones público-privadas.

En este punto hay que hacer frente a otro axioma que domina la mente de muchos altos cargos, cargos electos y altos funcionarios: cualquier competencia y función de la Administración puede ser objeto de externalización. La experiencia demuestra la implementación de este otro mito: todo lo que hacen las administraciones públicas ha sido objeto de externalización, incluso las funciones reservadas, que formalmente mantienen su condición pública pero cuya gestión real puede estar en manos de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. No hay límites: la externalización de la seguridad, de las fuerzas armadas, de los centros penitenciarios, del diseño de las políticas públicas, del manejo de información confidencial de los ciudadanos... Los ejemplos son infinitos y algunos llegan a la aberración y han generado alarma social. Blackwater es una empresa privada que se ha convertido en uno de los ejércitos más potentes del mundo y en la actualidad opera en cinco guerras distintas, entre las que destaca su dominio en la posguerra de Iraq. Otro ejemplo terrible y luctuoso es el del YAK 42, donde una investigación periodística en forma de libro (Mariela Rubio Jiménez, *YAK 42. A sus órdenes, ministro*, Madrid: Tres Cantos, 2006) demuestra que la causa de la tragedia está en una concatenación de errores en sucesivas e inexplicables externalizaciones. Para completar este anecdotario que alcanza el nivel de categoría, se debe destacar una noticia que apareció en el diario *El País* el 8 de marzo de 2009 con un inquietante titular: «Hacienda privatiza la persecución de los narcos». El texto empieza de la siguiente forma: «¿Se imaginan a los narcotraficantes perseguidos por trabajadores de una empresa privada? Puede parecer una anécdota, pero se ha convertido en norma a la vista de que el Ministerio de Hacienda autoriza que las tripulaciones de helicópteros que participan en operaciones antidroga y de protección de fronteras puedan estar formadas en su integridad por personal privado. El colectivo de funcionarios de Vigilancia Aduanera considera que se ha llegado a una situación insostenible: «Manejamos información reservada en nuestras operaciones, que termina siendo compartida por personal ajeno a la investigación».

No hay límites, pero los debería haber aun siendo defensores de la gestión privada de servicios públicos. No se conoce ninguna administración que haya hecho un marco conceptual sobre aquellas competencias y servicios que se puedan externalizar y aquellos que no. Habría que considerar y analizar de forma rigurosa la pertinencia de externalizar o no funciones como la seguridad, las fuerzas armadas, servicios que manejan información confidencial de los ciudadanos, competencias que afectan a los derechos fundamentales de los ciudadanos (por ejemplo, la idoneidad de los adoptantes), el diseño de las políticas públicas (que representa el cerebro de la Administración), la gestión de la tecnoestructura de las administraciones públicas (gestión de recursos humanos, gestión económica, tecnologías de la información y la comunicación), etc.

6. Subsanemos errores III: la especificidad de las externalizaciones de competencias y servicios públicos y la necesidad de impulsar mecanismos de control y de evaluación.

Muchos autores equiparan la externalización en el sector público con el *outsourcing* que predomina en las grandes empresas privadas, pero entre ambos hay una diferencia sustantiva: el sector privado suele externalizar sólo una parte de su cadena de producción, ya que externaliza la parte que no aporta valor pero gestiona directamente aquella parte que considera que sí aporta valor. En cambio, las administraciones públicas suelen externalizar en su totalidad la cadena de producción, externalizando paquetes enteros de competencias y servicios públicos sin mantener una parte de ellas en manos de la gestión directa. Esta diferencia debería dar lugar a alguna reflexión sobre la idoneidad de la forma de externalizar en el sector público y, en todo caso, sobre la necesidad de extremar los mecanismos de control y evaluación de estas externalizaciones.

Es evidente que no puede existir externalización sin un riguroso control y evaluación de la misma. Las colaboraciones público-privadas deben ser objeto constante de escrutinio por parte de las autoridades públicas. El problema es que en España esta máxima pertenece más a la esfera teórica ya que está bastante ausente de la práctica real. Buena parte de las externalizaciones ni se controlan ni se evalúan y, si se hace, es de forma muy precaria e insuficiente. En muchas ocasiones, el problema es que cuando se decide externalizar un servicio público no se imputan los costes organizativos de su control. Si se imputaran estos esfuerzos, no todas las externalizaciones superarían siempre los análisis coste-beneficio, es decir, muchas veces se externalizan servicios sin que sean viables considerando el circuito completo que debería agrupar una externalización. La ausencia de control real y de evaluación de las externalizaciones genera una pérdida total del control de la agenda (el conocimiento se evapora) por parte de las administraciones públicas

y, además, estos servicios suelen tener problemas de eficacia y de eficiencia (ante la ausencia de control, las organizaciones privadas prestadoras del servicio suelen bajar la calidad e incrementar los costes). Es imprescindible que las administraciones públicas se doten de unidades y de personal destinado a controlar las externalizaciones y que no se limiten sólo a diseñar unos pliegos de condiciones cuyo cumplimiento luego no se está en condiciones de garantizar.

7. Articulemos las innovaciones en gestión pública hacia una mayor transversalidad: los avances de una administración en red deben vincularse a innovaciones como el impulso de las tecnologías de la información y los nuevos mecanismos de participación ciudadana.

Las administraciones públicas se han transformado de una forma radical durante la última década. Se podrían poner muchos ejemplos de innovación, pero hay tres que son muy destacados. El primero es la proliferación de los partenariados público-privados. El segundo, el enorme impacto en la gestión interna y en la interacción con los ciudadanos de las tecnologías de la información y de la comunicación. El tercero, muy presente en la Administración local, lo protagonizan los nuevos mecanismos de participación ciudadana. El problema reside en que estas innovaciones, junto con las otras, van evolucionando en departamentos estancos sin interrelacionarse. No se aprovechan las enormes sinergias que facilitarían una gestión desde una perspectiva transversal de estos parámetros de mejora de la gestión pública. Así, por ejemplo, las tecnologías de la información y de la comunicación deberían ser un instrumento (recordemos que las TIC no son un fin sino un potente pero simple instrumento) para mejorar el diseño y el control de las externalizaciones. Las TIC deberían configurarse en uno de los catalizadores de la transformación de una gestión directa a una gestión en red. Por otra parte, uno de los logros de la participación ciudadana debería ser su contribución en decidir qué se debe externalizar o no y, también, como mecanismo complementario de control y, en especial, de evaluación de las externalizaciones.

8. Hay vida fuera de las externalizaciones: los partenariados que son objeto de atención en la literatura son las externalizaciones, pero no hay que olvidar las colaboraciones entre las propias administraciones públicas y entre éstas y la ciudadanía.

La mayoría de los estados modernos se organizan territorialmente en complejos modelos multinivel. En este contexto, unas fluidas relaciones intergubernamentales son imprescindibles. En España este ámbito no ha sido objeto de suficiente análisis y, en la práctica institucional, suelen predominar más las lógicas de conflicto o de ignorancia mutua que sistemas eficaces de colaboración. En este sentido es muy importante de cara a unos

buenos servicios públicos que las administraciones cooperen: que las comunidades autónomas se entiendan mejor con las administraciones locales mediante proyectos concretos de cooperación o mediante sistemas más estables de colaboración (por ejemplo, los consorcios); a su vez, la Administración del Estado debería hacer lo mismo con las comunidades autónomas y con las administraciones locales. Hay que aprovechar los recursos escasos y las positivas sinergias de los partenariados intergubernamentales. Hay que aprender de las prácticas de cooperación entre las organizaciones del sector privado. Pero para que no se produzca una imposición de modelos de las administraciones grandes hacia las pequeñas, la cooperación intergubernamental debería realizarse desde la generosidad institucional, es decir, una cooperación con pleno respeto a la autonomía política y administrativa.

Otra forma de cooperación muy potente es la que puede establecerse entre las administraciones y la ciudadanía. Las prácticas de participación ciudadana representarían una de las posibilidades pero no la única. Existen ejemplos de cogestión de los servicios públicos en el que participan los ciudadanos. Esta alternativa se proyectaría de forma positiva en dos retos: por una parte, reducir costes públicos, sin duda una necesidad ineludible desde las crisis económicas de los años setenta que nos dejaron en manos de una denominación incómoda como es la del Estado del posbienestar; por otra parte, revitalizar el concepto de ciudadanía y de ciudadanos (que no clientes) mucho más activos en el que no sólo se trata de incrementar derechos sino también de profundizar en las obligaciones.

9. Conclusión: gobernanza relacional. La colaboración público-privada en la creación de valor público.

Las múltiples experiencias de colaboración público-privada dan contenido al concepto de gobernanza relacional. Aquí el difuso y prodigado concepto de gobernanza se convierte en real y tangible. Pero la gobernanza no es un fin sino un medio para alcanzar la creación de un alto valor público. Una buena gobernanza relacional implica abandonar mitos y axiomas no contrastados científicamente, implica transformar la Administración pública para que abandone su diseño tradicional y sea capaz de trabajar en red pero dominando esta red. Todos los actores pueden y deben contribuir a proporcionar valor público, pero las responsabilidades no son simétricas y las instituciones públicas deben asumir su papel de liderazgo. Hay que aplaudir que vayan cayendo los modelos de servicios públicos autárquicos, monopolistas y autistas, pero la alternativa no puede ser el caos ocasionado por un desgobierno en manos de fuerzas centrífugas. La alternativa y el reto es una gobernanza relacional en la que las instituciones públicas lideren la agenda.

Para finalizar, se impone explicar el proceso de elaboración de este trabajo y sus diversos protagonistas institucionales. Se trata de un trabajo producto de la colaboración, de los partenariados entre distintas instituciones. Y no se ha hecho para dar un ejemplo simbólico de las ventajas de la colaboración y la cooperación interinstitucional, sino como una exigencia para lograr un producto de calidad que no estaba al alcance de un actor en solitario. En primer lugar hay que destacar el impulso de la Diputación de Barcelona que, además de haber sido la inductora intelectual del trabajo, ha asumido su coordinación y financiación. En este complejo partenariado, la Diputación de Barcelona ha sido el actor central y el que ha llevado en todo momento el timón del proyecto. En segundo lugar, la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo-Centro Ernest Lluch de Barcelona, que en noviembre de 2008 organizó un seminario donde se presentaron las ponencias que han dado lugar a los presentes capítulos y en el que se realizaron varias mesas redondas ante una nutrida presencia de representantes de distintas administraciones del Estado. Además hay que destacar la colaboración de la Fundación Carles Pi i Sunyer, que ha aportado su base de datos sobre las administraciones locales y cuyos investigadores han colaborado en alguno de los estudios presentados. También hay que agradecer a las instituciones que han aportado los especialistas en la materia. Son los *think tanks* que generan el conocimiento y no sólo están presentes las universidades sino también las propias administraciones que atesoran unos conocimientos y una capacidad de generar discurso académico que en este proyecto no podíamos ni queríamos obviar. Estas instituciones son la propia Diputación de Barcelona junto con la de Zaragoza y Granada; los ayuntamientos de Madrid, Valencia, Irún y Santa Coloma de Gramenet; la Mancomunidad de Municipios (AMB); la Escuela de Administración Pública de Cataluña, y las universidades ESADE, Pompeu Fabra, Barcelona, Complutense de Madrid, Nacional a Distancia, Rey Juan Carlos y Granada. Finalmente, también se ha disfrutado de la participación de Governance International.

A nivel personal, hay que agradecer la colaboración de los autores de los trabajos, así como las personas que participaron en las diversas mesas redondas: Carmen Pérez, Albert Gadea, Estrella Fernández, Juan de Dios Sanz, Hilario Llavador, Marina Espinosa, Laia Claverol, Jesús Colás, Ramón Torra, Víctor David Burgos. También hay que destacar la participación en la inauguración del seminario del presidente de la Diputación de Barcelona, Antoni Fogué, y en la clausura, del secretario general del Departamento de Governació i Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, Jaume Oliveras.

Y, en el lugar más destacado, el agradecimiento a Marina Espinosa, directora de la Dirección de Estudios y Prospectiva de la Diputación de Barcelona, coordinadora del seminario

y también coordinadora de esta obra tanto a nivel formal como material. Sin su empuje, dedicación y aportación, esta obra no hubiera sido posible.

Para terminar, estimados lectores, debo decir que esta obra es ambiciosa en los temas que aborda pero modesta en su envergadura y en los planteamientos, reflexiones y análisis que aporta. No podía ser de otra manera, ya que las materias objeto de estudio sobrepasan nuestras capacidades y serán necesarias muchas más investigaciones y aportaciones sobre este tema para vislumbrar con más claridad sus contornos y matices. Lo que hay de positivo en el trabajo es patrimonio de los autores y todo lo que hay de negativo es responsabilidad mía, del coordinador que, una vez más, no ha estado a la altura de las expectativas.

Capítulo 1

La gestión de partenariados público-privados: tipologías y retos de futuro

Tamyko Ysa

Instituto de Gobernanza y Dirección Pública (IGDP), URL-ESADE

El objetivo de este capítulo es analizar algunos de los aspectos clave de la gestión de la interacción público-privada y, partiendo del *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, reflexionar sobre el enfoque de los partenariados desde la perspectiva de las administraciones públicas.

La creciente relevancia internacional de los partenariados público-privados (PPP)

Quisiera iniciar la exposición destacando la relevancia que están adquiriendo los partenariados a nivel mundial, donde han obtenido tanto éxitos como fracasos. El abanico de proyectos que se han servido de esta figura va desde las grandes infraestructuras (Canal de la Mancha, la construcción de túneles y autopistas) a la construcción de equipamientos públicos (hospitales, centros penitenciarios, escuelas, comisarías) o la creación de nuevas áreas de desarrollo económico. Su creciente utilización, en España, se debe a «la necesidad de compatibilizar el impulso de las infraestructuras públicas, elemento indispensable para mantener la competitividad, el crecimiento económico y cohesión social, con el cumplimiento de los límites al déficit y endeudamiento público fijados en el Plan de Estabilidad y Crecimiento» (Abelaira 2006).

Han sido muchas las expectativas que tanto académica como gubernamentalmente, así como creadas por los *practitioners*, se han generado en torno a la figura de los partenariados como una herramienta de gestión que puede producir cambios relevantes en la gestión pública. Por ejemplo, Christopher Hood habla de «un nuevo paradigma global»; Pollitt los articula como «una nueva generación de reformas en la gestión»; Tony Blair fomentó la existencia de estos partenariados en todos los niveles del gobierno en Reino

Unido para la prestación de servicios públicos; el gobierno alemán, en *Moderner Staat*, defiende que los partenariados pueden impulsar la desburocratización y la modernización de la Administración pública. Ham y Koppenjan, dos profesores de la Universidad Erasmus de Rotterdam, los referencian como uno de los retos más importantes, no sólo para el sector público sino también para el sector privado. Para el sector privado, porque los PPP significan el acceso de las empresas a grandes proyectos, a veces emblemáticos, que si no se realizaran en colaboración con el sector público, no llegarían a idearse o ser viables.

Sin embargo, considero que las expectativas depositadas en los partenariados son excesivas. En primer lugar, la figura del PPP puede facilitar el desarrollo de algunos procesos modernizadores en el sector público, pero no va a comportar las grandes transformaciones y la desburocratización mencionadas por algunos de sus más férreos defensores. En segundo lugar, estamos hablando de una herramienta de gestión... y las herramientas de gestión no son una panacea en sí mismas. Tienen sus utilidades, sus beneficios, pero también presentan dificultades de gestión y obstáculos, de manera que muchas de las esperanzas que en ellos se depositan difícilmente puede cumplirlas un partenariado.

Por tanto, quisiera poner de manifiesto el tema del posible fracaso. Gestionar una infraestructura, un equipamiento o un servicio a través de un partenariado es complejo y, a pesar de las expectativas generadas, no garantiza per se el éxito del proyecto. A título de ejemplo, cabe mencionar el caso del metro de Londres: el verano pasado la Administración pública tuvo que rescatar el servicio de una de las dos sociedades en las que se había externalizado tanto la gestión como el mantenimiento.

Sí es cierto, sin embargo, su amplio impacto a nivel de proyectos. Tanto en volumen como en la sofisticación de los contratos, su desarrollo está siendo muy relevante. Si comparamos su evolución entre el año 2000 y 2003 (PricewaterhouseCoopers 2004), el volumen de contratos adjudicados en el mundo a través de partenariados público-privados pasó de 15,3 billones de dólares a 40,5 billones, en sólo tres años. El país que está utilizando de forma más intensiva los PPP es Reino Unido, por dos motivos: porque es uno de los países con mayor tradición histórica en la utilización de este tipo de figuras y porque fueron los promotores del Private Finance Initiative (PFI), iniciativa que otros países han seguido –a través de procesos de transferencia de políticas públicas.

Dado el gran número de definiciones existentes y dado que cada gobierno ha ido adaptando las distintas definiciones a sus propias necesidades, aunque resulte complejo, conviene disponer de una definición de partenariado público-privado (PPP). Una definición

ampliamente acogida por diversos autores es la de Klijn y Teisman (2003): «cooperación entre actores públicos y privados, de carácter duradero, en la que los actores desarrollan conjuntamente productos y/o servicios, y donde se comparten riesgos, costes y beneficios». Esta definición es inclusiva y, además, acota el espectro de los PPP, para poder distinguirlos de otros tipos de colaboraciones tradicionales.

A diferencia de la colaboración tradicional, en los PPP se exige un plus de intensidad, que no tiene cualquier tipo de relación entre empresa y sector público. Dos variables clave distinguen a los partenariados: por una parte, han de ser proyectos de carácter duradero, de medio y largo plazo, y, por otra, son proyectos donde los socios desarrollan conjuntamente productos y servicios compartiendo costes, riesgos y beneficios. Por tanto, las dos características que diferencian al partenariado de otras fórmulas basadas en la colaboración son la duración y la transferencia de riesgos. Éste último criterio, como veremos a continuación, es especialmente relevante en la construcción de infraestructuras y equipamientos.

Para complementar la definición de Klijn y Teisman, otras definiciones que ponen el énfasis en aspectos concretos son las siguientes:

- *Libro Verde de la Unión Europea* (2004, 4): «diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio». Esta definición pone el énfasis en la gestión del contrato, de manera que destaca quién es el responsable de las distintas partes de la cadena de valor del proyecto: diseño, financiación, construcción, renovación, operación, gestión y mantenimiento de infraestructuras y servicios. En la experiencia de la Comisión Europea, la mayoría de los ejemplos de buenas prácticas de su documento *Guidelines for succesful partnerships* (Comisión Europea, 2003) están referidas a gestión de infraestructuras, de manera que la gestión de servicios apenas se aborda o se ha vinculado estrechamente a la primera.
- *TermCat* (2006). El *TermCat* es el diccionario de terminología especializada en Cataluña y en 2006 introdujo el término partenariado como «forma de colaboración, más o menos formalizada, entre dos o más organizaciones o personas que comparten un interés común para que determinadas acciones o estrategias se lleven a cabo, de manera que satisfagan las expectativas y las necesidades de las partes implicadas».
- Grimsey y Lewis (2007, 2): PPPs can be defined as arrangements whereby private parties participate in, or provide support for, the provision of infrastructure, and a PPP

project results in a contract for a private entity to deliver public infrastructure-based services.¹ Estos autores se centran en la provisión y gestión de infraestructuras en partenariat y en su libro analizan los pros y los contras de la gestión a través de estas figuras. El sector de infraestructuras es del que disponemos más información pública sobre gestión en PPP y, además, donde existe mayor volumen de indicadores objetivos para poder evaluar eficiencia, costes de oportunidad y creación de valor público.

Vistas estas definiciones, se nos presenta una dificultad añadida: el contrato no hace al partenariat. Podemos encontrar fórmulas de colaboración que introducen mayor o menor intensidad del partenariat bajo distintos tipos de contratos (contrato de servicio o de gestión, empresa mixta, concesión, el nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado –L30/2007–, etc.), pero que a la vez son tipologías contractuales (con la excepción del último) utilizadas para colaboraciones tradicionales, sin transferencia de riesgo. Debemos analizar el contrato, los objetivos de las partes y su gestión (largo plazo, transferencia de riesgo, *value for money*) para poder entender una colaboración público-privada como un partenariat.

Beneficios esperados y modalidades de gestión

Si los partenariatados son alianzas estratégicas entre socios públicos y privados, ambas partes deben percibir beneficios de su participación. ¿Cuáles son las ventajas o los beneficios que esperan tanto el socio privado como la Administración pública o el sector público, en general? Para el socio privado, participar en PPP supone la apertura de nuevos mercados, oportunidades de negocio, el compartir riesgos y la entrada en proyectos que, de otra manera, nunca se ejecutarían. Las empresas también afirman que se pueden establecer mejores relaciones con el sector público, a través de un tipo de relación diferente a la confrontación tradicional (por ejemplo, a través de la introducción del «diálogo competitivo»). Por otra parte, también pueden ayudar a las empresas a gestionar su responsabilidad social empresarial (RSE), si han decidido abordarla como un proyecto estratégico y no meramente desde una perspectiva de las relaciones públicas, porque permiten alinear objetivos sociales con objetivos empresariales.

1. «Los PPP se pueden definir como acuerdos donde las partes privadas participan o apoyan la provisión de una infraestructura, y un proyecto de PPP tiene como resultado un contrato por el cual una entidad privada presta servicios en infraestructuras públicas.»

Para el socio público, uno de los principales objetivos es poder seguir invirtiendo en bienes y servicios en pro de la competitividad y de ofrecer respuestas a las necesidades sociales, en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria. Y, en general, poder acceder a recursos, no sólo a financiación, sino también a conocimiento, tecnología, experiencia y soluciones innovadoras, así como poder compartir o transferir parte del riesgo al sector privado y que cada uno de los socios se responsabilice del riesgo que esté en mejor disposición de gestionar. En ocasiones, se producen mejoras en eficiencia y reducción de costes y se está observando una aceleración en la ejecución de los proyectos. Finalmente, dentro de la nueva gestión pública, el sector público estaría reforzando su legitimación en procesos de reforma a través de la utilización de los partenariados (modernización, gobierno relacional, buena gobernanza), la corresponsabilidad y la participación entre sector público y privado, lucrativo y no lucrativo.

A partir de estas expectativas iniciales, tanto para socios públicos como privados, es interesante analizar el desarrollo y el impacto que están teniendo estas figuras en los países de nuestro entorno. Existen distintas comparativas internacionales que abordan el posicionamiento de los estados en la utilización de los PPP, especialmente reciente es la de CBI (2007), asociación de industriales británicos que posiciona a los distintos países en función de la sofisticación en el uso de herramientas de partenariados público-privados y el volumen o el nivel de actividad. Tras Reino Unido e Irlanda, en el continente europeo, España ocupa la posición más destacada. Probablemente, porque el CBI ha computado, con su metodología, todas las concesiones utilizadas en el Estado español, con independencia de que sean o no partenariado. De todas maneras, es una cifra lo suficientemente importante como para reflexionar.

¿Cómo se traducen estas diferentes intensidades y tipologías en modelos de partenariados y su gestión? En la Unión Europea, el *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* [COM (2004) 327 final] distingue claramente dos tipos de partenariados público-privados: el partenariado contractual y el partenariado institucionalizado.

- **Partenariado contractual:** el sector público tiene por objetivo desarrollar un bien o servicio y encarga a un tercero su producción en un proceso competitivo y transparente. El contrato es limitado (variable o fijo), para un proyecto específico, y está regulado, normalmente, por el derecho público (en nuestro caso, la Ley de contratos del sector público). En España, un ejemplo de partenariado contractual sería el modelo de concesiones, cuando realmente se transfiere riesgo al privado.

- En cambio, en el partenariado institucionalizado, ambas partes, sector público y privado, se vinculan a través de una nueva estructura *ad hoc*, donde comparten el proyecto. Generalmente se trata de proyectos de naturaleza más genérica que los anteriores (por ejemplo, el fomento del desarrollo territorial), donde, a través de la entidad conjunta (el partenariado), las organizaciones comparten el logro de los objetivos.

Utilizar una tipología u otra de partenariado implica diferencias en los objetivos de la cooperación, en las estructuras organizativas, en las formas de influencia, en la gestión del conflicto y en el derecho aplicable, a la vez que distintos estímulos e incentivos para participar en la colaboración. Algunos autores, teniendo en cuenta estas implicaciones, hacen la distinción entre «colaboración» y «concertación» o entre partenariados transaccionales y relacionales (Bovaird 2004).

En el PPP contractual encontramos básicamente proyectos delimitados, porque existe un conocimiento elevado de la iniciativa que se debe desarrollar, se conoce su duración y los costes de mercado, existe *expertise* previa de otros proyectos semejantes sobre los que aprender y, por tanto, las cifras y los tiempos están bastante ajustados. Sin embargo, donde estamos observando más innovación, aunque existen menos ejemplos en cuanto a volumen, es en los partenariados institucionalizados. Éstos son partenariados que se caracterizan por los siguientes elementos: el proyecto no está acotado ni está completamente definido, los socios han de contribuir a su gestación (hay mayor implicación de los privados), se sabe cuándo se inician, pero es difícil saber cuándo terminarán y se están utilizando especialmente para la promoción económica y el desarrollo local. En este tipo de partenariado se gestionan funciones más generales, más abstractas, y estas figuras jurídicas suelen acogerse a derecho privado, a derecho de la empresa. Un ejemplo sería el desarrollo de una empresa mixta.

Analicemos a continuación algunas especificidades de unos y otros a través de ejemplos de nuestro entorno.

Partenariados contractuales

La primera reflexión sobre este tipo de partenariados es preguntarse qué diferencia existe entre esta colaboración y la externalización tradicional. La respuesta va en una doble dirección: se trata de una gestión integral de contratos complejos, donde se produce transferencia de riesgo. Un ejemplo es el sector de infraestructuras, donde los PPP contractuales se utilizan de forma intensiva. En este campo, destaca la transferencia de riesgo,

así como la diferente exposición del sector público en la estructura tradicional y en el modelo de PPP.

En la financiación tradicional de una infraestructura de nueva creación (*greenfield*), se incurre en la necesidad de inversión en capital, por un lado, y en los gastos de explotación, por otro. Durante la vigencia del contrato, el sector público está expuesto a tres riesgos: los mayores costes durante la construcción, los costes de retraso y los costes rebasados durante la explotación. Normalmente, el riesgo que asume el sector privado es el de construcción, pero todos los demás (diseño, disponibilidad, calidad del servicio, mantenimiento y renovación, mercado, obsolescencia, fuerza mayor, valor residual, políticas regulatorias) los asume el sector público.

Con un modelo de partenariado público-privado se opta, en cambio, por realizar «pagos unitarios» a la sociedad vehículo (la concesionaria que se encarga de la construcción, el mantenimiento y la gestión de la infraestructura), por «servicio prestado» en relación con la calidad que se había negociado. Compensación periódica que ha de ser suficiente para cubrir los costes de construcción, mantenimiento, costes financieros y los posibles beneficios, en pagos máximos sujetos a deducciones automáticas. Por tanto, la administración no realiza pagos durante el período constructivo y no tiene exposición al riesgo durante la explotación, dado que el pago sólo se realiza por servicios recibidos. En definitiva, hay una transferencia de riesgo del sector público al privado, donde el sector privado asume el riesgo de construcción y el riesgo de disponibilidad y/o demanda (Comunicado de Eurostat, de 11 de febrero de 2004, en relación con el tratamiento de las colaboraciones público-privadas), logrando así demostrar la transferencia de riesgo del sector público al empresario privado y, por tanto, su no consolidación en el déficit público.

El riesgo se reparte y ésta es una de las ventajas principales del partenariado. Construcción, diseño, disponibilidad, calidad del servicio, mantenimiento y renovación pueden transferirse al sector privado; se comparten obsolescencia y fuerza mayor; el riesgo de mercado, en función del servicio en concreto (que el sector privado asumiera el riesgo de demanda en servicios penitenciarios podría ser un incentivo contrario a las políticas públicas perseguidas), y el valor residual y el riesgo de cambios en las políticas regulatorias normalmente es asumido por el sector público. Cada uno de los contratos marcará qué riesgo se decide transferir y a qué coste, pero éste podría ser el diseño de un contrato típico de partenariado, en contraposición con uno de colaboración clásica.

¿En qué sectores se están utilizando estos contratos y cómo opera la transferencia del riesgo? Observamos, en Europa, una utilización de estos partenariados contractuales

para la construcción de infraestructuras y equipamientos en distintos sectores (DLA Piper, 2007): puentes, túneles y carreteras (60%), regeneración (menos del 1%), puertos (menos del 1%), centros penitenciarios (1%), tratamiento de residuos y agua (2%), educación (2%), aeropuertos (2%), ocio, deporte y turismo (3%), sanidad (4%), defensa (4%) y ferrocarril (22%). En el 84% de los casos se trata de infraestructuras de movilidad. En los ejemplos que se han citado, la intervención del sector privado puede producirse en distintos puntos de la cadena de valor del proyecto:

- Proyecto BOOT (*build, own, operate and transfer*): la construcción, la propiedad y la gestión de la infraestructura las asume el sector privado y, una vez finalizado el contrato, se transfiere la propiedad al sector público.
- BOT (*build, operate and transfer*): la construcción, explotación y transferencia.
- BLT (*build, lease, transfer*): construcción, *leasing* y transferencia.
- BTO (*built, transfer, operate*): construcción, transferencia y explotación.
- DBFOM (*design, build, finance, operate and manage*): diseño, construcción, financiación, explotación y gestión.

Éstos son sólo algunos de los ejemplos de las posibles variaciones; las siglas nos indican qué parte del riesgo ha sido transferido al empresario privado en el contrato (Grimsey y Lewis 2007). Por otra parte, el número de proyectos licitados en Europa ha ido en constante aumento. De 22 proyectos en 2004 a 63 en 2006, de manera que deberemos analizar con atención lo que está sucediendo a partir de ahora con la crisis. En una conferencia reciente (mayo de 2009), el consejero de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya explicaba que, en los últimos años, el dinero destinado a las fórmulas de cooperación entre la Administración y las empresas privadas no ha parado de aumentar. En 2004, detallaba, se invirtieron 422 millones de euros en obras financiadas con capital público-privado. Este año (2009), «ya tenemos más de mil millones» y, además, hay seis mil quinientos millones de euros comprometidos en varias obras.

Este tipo de partenariado contractual ha sido el utilizado para construir equipamientos sanitarios en la Comunidad de Madrid (Rodríguez-Varela 2006). Son contratos de concesión a treinta años para la construcción de siete hospitales, que mantienen la gestión del servicio de sanidad en el sector público. Se trata de una inversión privada inicial de ochocientos millones de euros, donde el concesionario recibe una contraprestación por el diseño, la construcción y la explotación, a través de pagos basados en disponibilidad y calidad de las instalaciones y servicios.

Se trata de un contrato de la tipología BOOT —el concesionario asume el riesgo de construcción— y ha de lograr la financiación y organizar capacidades en una «sociedad vehículo» compuesta por entidades financieras, compañías constructoras y compañías de gestión integral de servicios (mantenimiento, limpieza, *catering*, lavandería, tratamiento de residuos, archivos, jardinería, servicios comerciales, como máquinas expendedoras, aparcamiento, cafetería, locales comerciales...). Los pagos que recibe el concesionario, como contraprestación, están sujetos a deducciones automáticas en función del riesgo de disponibilidad. Es un modelo que ha sabido combinar el contrato de concesión (con el cual las empresas licitadoras estaban familiarizadas) con la lógica del partenariado (*value for money*).

Partenariados institucionalizados

La segunda tipología de partenariado, los partenariados institucionalizados, se caracteriza porque la Administración entra a formar parte de una red o nueva organización creada para gestionar el partenariado. No siempre es necesario dotar de personalidad jurídica a dicha colaboración, ya que dependerá del proyecto, del sector y de los objetivos que se persigan que se genere o no personalidad jurídica (y el abanico es amplio: desde proyectos pilotos embrionarios, generadores de confianza entre los socios; a acuerdos estratégicos). El partenariado institucionalizado ha sido la tipología de partenariado más analizada por los investigadores universitarios, pero también la más difícil de estudiar en la práctica, porque en estos casos la Administración gestiona en red con los otros socios, no en jerarquía (Ysa 2007).

Un caso próximo es el de Proyectos territoriales del Bages (PTB), en Cataluña. El Bages, una comarca de la Cataluña central, estaba sufriendo las consecuencias de la alta concentración de empresas asentadas en Barcelona y las empresas que se establecían en la comarca eran de bajo valor añadido. Por otra parte, los empresarios estaban preocupados porque el talento de la zona se iba a trabajar a Madrid, Barcelona, Japón, Nueva York o Londres, pero no se quedaba en la comarca. Y fue entonces cuando los propios empresarios decidieron crear el proyecto PTB. PTB es un partenariado público-privado, de iniciativa privada, donde inicialmente participan Caixa Manresa, los empresarios de la zona y la sociedad civil, además de los distintos ayuntamientos de la comarca. ¿Con qué objetivo? Generar proyectos estratégicos que ayuden a dinamizar el territorio y a desarrollar la comarca, de una forma sostenible. A partir de esta necesidad inicial y de un concurso de ideas, se crea una sociedad anónima, PTB, que ha tenido que gestionar los diferentes objetivos e intereses de todos los socios, públicos y privados.

Esta gestión ha facilitado la redacción de unos estatutos que reflejan los principios que rigen la empresa y la profesionalización de la gestión:

- Rentabilidad económica moderada de cada proyecto, pero rentabilidad al fin y al cabo. Cada proyecto que apruebe PTB ha de asegurar una rentabilidad mínima a sus inversores del 10% por proyecto, un porcentaje por debajo de lo habitual en proyectos de capital riesgo, pero alineado con un proyecto de responsabilidad social empresarial. Y, a la vez, se defiende la búsqueda de una rentabilidad económica que, en un proyecto público, podría haber sufrido reveses frente a variables políticas.
- No se reparten dividendos durante cinco años para evitar a los especuladores y sí atraer a inversores que crean en el territorio e inviertan en terrenos ya calificados.
- Es un proyecto abierto, pues no es un «club de caballeros» de quienes tuvieron la idea en su inicio. Se ha utilizado un proceso similar a una suscripción pública donde la adquisición de acciones tiene un precio unitario de treinta mil euros y para participar en la junta es necesario invertir medio millón de euros. En la junta se asegura la representación de socios minoritarios, tanto públicos como privados.
- Se ha perseguido una gestión profesionalizada de este proyecto a través de la contratación de un gerente de contrastado nivel profesional y de un consejero independiente de una escuela de negocios.

Un ejemplo de una inversión en curso de PTB es Pla del Riu (en Sant Vicenç de Castellet), un polígono industrial que estaba dividido en cinco áreas diferentes, en dos municipios distintos, con mala accesibilidad y que, gracias al partenariado que está gestionando este proyecto, ha conseguido atraer empresas de alto valor añadido. ¿Qué factores consideraran los propios protagonistas del PTB clave del éxito de este proyecto? Al principio, un núcleo reducido de personas convencidas que ayudaron a gestar el proyecto; una definición clara del mismo; una implicación real de los iniciadores del proyecto; un proyecto que no fuera excluyente, en el que pudiera participar la sociedad, y una gestión activa de las dificultades, de los malos entendidos, de las preconcepciones y de los clichés que se tenían de lo público y lo privado para ir consiguiendo logros parciales. Se trata de un proyecto a largo plazo, pero los socios necesitan ver resultados intermedios de los proyectos para permanecer en el partenariado. Otros de los factores clave han sido la gestión profesionalizada, la comunicación y saber mantener equilibrios de poder (Ysa, Padrós, Saz 2008).

Retos en la gestión de los partenariados

Finalmente, como parte final de este documento, debemos analizar los retos que deben confrontar los partenariados para poder ofrecer valor público añadido. En la gestión de los partenariados existen tres importantes tipos de retos:

- Límites en relación a otras estructuras de gobernanza.
- Problemas centrales de los partenariados: gestión de la relación y del proyecto.
- Retos específicos de control y compensación.

En primer lugar, no hay una distinción clara con otras estructuras de gobernanza, tampoco hay claridad en cuanto a su definición y diferenciación respecto a otros modelos clásicos. En nuestro caso, si la definición no está clara, las fronteras todavía son más difíciles. Se debe diferenciar a los partenariados de otras fórmulas de gestión que también requieren de la existencia o participación del sector privado, pero que tienen naturaleza distinta: privatización, contrato de agencia, *contracting out*, *outsourcing*, subsidios y patrocinio.

Pero, en el caso español, no sólo tenemos el problema con esas fronteras sino también con interpretar qué tipo de contratos y personificaciones jurídicas pueden utilizarse para desarrollar partenariados en el sentido que describen los documentos de la Unión Europea. Algunos contratos claramente podrían albergar partenariados contractuales y así es en los casos de concesión, arrendamiento operativo, derecho de superficie, el nuevo contrato de CPP (colaboración entre sector público y privado, art. 11, L30/2007). Respecto a los partenariados institucionalizados, la fórmula jurídica que mejor encaja es la participación directa en el capital de la empresa. Sin embargo, los consorcios, las fundaciones o los conciertos ¿son partenariados público-privados? La respuesta no es tan fácil.

El alcance del partenariado no está claro y la figura legal, insisto, no «hace al partenariado»: el mismo título puede englobar un partenariado o una contratación tradicional. Dependerá del sector, del servicio, de las cláusulas del contrato, de si se aplican las deducciones automáticas, de quién está asumiendo el riesgo que podamos hablar o no de partenariado. Y, finalmente, están los PPP no formalizados: se trata de los PPP menos conocidos y apenas disponemos de información sobre ellos, de manera que resultan difíciles de detectar, pero se gestan como los embriones de la innovación. Sin embargo, de nuevo surgen preguntas conceptuales: las comunidades de políticas (*policy communities*) ¿son partenariados o no lo son? Aquí tenemos todavía muchas dudas.

En segundo lugar surgen los problemas vinculados a la gestión de la interacción público-privada. Una gestión por definición compleja, porque combina lo intersectorial (sector público y privado) con la gestión interorganizativa. Como enumeración, según Budäus (2004), se deben tener en cuenta en su gestión los siguientes factores clave:

- Alinear objetivos públicos y privados: misión y objetivos de las organizaciones, estructura de *stakeholders*, forma e intensidad de la responsabilización (*accountability*), determinación de la existencia de mercado y competencia, determinación de la densidad de la regulación de las actividades (recursos humanos, financieros y de procedimiento) y determinación de la cultura organizativa dominante (racionalidad política y jurídica).
- Marco legal: clarificar y proporcionar seguridad jurídica para hacer atractivas las licitaciones. Por ejemplo, tras un año en vigor de la L30/2007, todavía no hemos visto ningún proyecto que haya podido desarrollar el nuevo contrato de colaboración. Y ello se debe especialmente a la incertidumbre que produce, por ejemplo, el diálogo competitivo, y a las interpretaciones internas de la propia Administración ante una novedad legislativa. Pero además, la confluencia de distintos ámbitos que afectan a los partenariados requiere de expertos en la Ley de contratos del sector público, las leyes presupuestarias, la regulación sobre financiación pública, derecho administrativo, derecho tributario, contratos privados, etc.
- La complejidad: se trata de gestionar contratos complejos que engloban múltiples funciones, de las que derivan distintos *stakeholders* con distintos intereses.
- Riesgo: en un partenariado se deben analizar los riesgos de mercado, los riesgos políticos, los riesgos legales y los riesgos con los propios socios, sin olvidar realizar una correcta prevención de riesgos y una buena gestión del riesgo. Estamos hablando de repartir el riesgo, pero si hablamos de servicio público... ¿quién asume el riesgo?
- Evaluación: se intuye de forma rápida la dificultad para evaluar los PPP. ¿Se debe evaluar el producto, los *outputs* que produce este partenariado (número de hospitales, número de puentes, número de kilómetros de carretera), o deberíamos también evaluar *outcomes*, los impactos sociales (mejora de la salud pública, mejora de la comunicación, incremento de la competitividad)? Y, por tanto, al evaluar, no sólo computar los costes financieros de un partenariado sino también los costes de oportunidad de renunciar a proyectos estratégicos, a la vez que sumar el incremento de costes de transacción que produce este tipo de herramientas y analizar si se produce valor.

Al final la pregunta sería la siguiente: ¿el partenariado es capaz de generar suficientes beneficios para superar estos costes de transacción?

Finalmente, el tercer tipo de retos son los específicos, los relativos a su control y la compensación. Es necesario equilibrar los intereses de la Administración usuaria final, de la autorizante (generalmente las consejerías de Economía), del prestador y de las entidades financieras. Se introduce aquí la temática de la relación entre la Administración que autoriza y la Administración usuaria de la infraestructura que se crea. Es necesario también establecer cómo se va a gestionar la gobernanza corporativa del partenariado (estructura de la junta, selección de sus miembros, auditorías internas y externas, publicidad y transparencia), así como asegurar que el contrato sea el elemento central de control (ejercicio efectivo de la supervisión y control, aplicación de las deducciones establecidas y, especialmente, que la Administración sepa dotarse de los perfiles necesarios para estas funciones). Y, en la gestión de la compensación en el contrato, se deben establecer mecanismos que no sólo operen a través de sistemas de sanción (*malus*) sino también utilizar, cada vez más, sistemas de incentivos positivos, porque en una relación a largo plazo (como puede ser una concesión de treinta años) trabajar sólo sobre sanción produce una relación tóxica entre Administración y concesionario.

Conclusiones

Para terminar, los partenariados no son *per se* más eficientes o menos costosos. Son una herramienta de gestión de las colaboraciones entre el sector público y el sector privado, de manera que dependerá de cómo se esté gestionando el proyecto para saber qué logros se obtienen.

Por una parte, a nivel financiero, los partenariados, suelen ser más «caros», porque recurrir a la financiación privada va a ser más costoso, ya que la Administración tiene mejores condiciones de endeudamiento. Por tanto, los partenariados deben probar, a través de la evaluación, que aportan suficiente *value for money* que, sumado a los costes de oportunidad (económicos, sociales y ambientales) y restados los costes de transacción, sus beneficios sean superiores a gestionar directamente el proyecto por el sector público.

En segundo lugar, los partenariados pueden fracasar y, de hecho, algunos lo están haciendo de forma estrepitosa. Un fracaso que conlleva, indudablemente, consecuencias no deseadas para la Administración pública, como hemos visto en el caso del metro de Londres. Para evitarlo, una buena selección del socio y un seguimiento del contrato son

elementos clave. Por tanto, se debe reforzar la idea de la necesidad de computar los costes de transacción y los esfuerzos de control al evaluar el coste de la producción en el partenariado. Para poder matizar los costes de transacción, pueden contribuir un buen conocimiento de las empresas que operan en el mercado y la generación de confianza.

Mejorar la capacidad de control requiere generar capacidades de control dentro de la Administración pública. Si las competencias clave están en el control y no en la ejecución, se debe capacitar a las personas que trabajan en la Administración pública y generar perfiles adecuados de acuerdo a las nuevas necesidades. Hay experiencias en comunidades autónomas en la creación de equipos de especialistas (financieros, especialistas en contratos públicos complejos, economistas), cuyo dominio de la gestión de estos partenariados aportan con éxito *expertise* y una visión transversal a los gobiernos.

Como conclusión, la utilización de los partenariados en el futuro demandará foco, confianza y prudencia. Deben ser utilizados en aquellos casos donde añadan valor, *value for money*, y no recurrir a ellos solamente para encontrar soluciones a las limitaciones financieras, pues si el partenariado fracasa, el principal afectado no será el sector privado sino el servicio público, los usuarios y, por tanto, la responsabilidad última, por mucho que se haya distribuido el riesgo, recaerá en los actores públicos y, especialmente, en los políticos.

Y para finalizar, se debe recordar algo que ya menciona el *Libro Verde*: «La experiencia demuestra que es conveniente determinar para cada proyecto si la opción de la colaboración ofrece una plusvalía real sobre otras posibilidades», porque gestionar en partenariado es más complejo, requiere capacidades diferentes, tiene riesgos y, si en un servicio obtenemos buenos resultados de gestión con otros modelos, ¿qué sentido tendría recurrir al partenariado? El partenariado nos puede servir para buscar nuevas fórmulas de gestión en aquellos proyectos donde todavía no hayamos maximizado los beneficios públicos que perseguíamos.

Referencias bibliográficas

ABELAIRA, A. «La participación privada en la financiación de infraestructuras públicas: La experiencia de la Generalitat de Catalunya». *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 45 (4), 2006, p. 129-151.

BOVAIRD, T. «Public–Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice». *International Review of Administrative Sciences*, 70 (2), 2004, p. 200-215.

BUDÄUS, D. «Public Private Partnership. Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe». En: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft* (Hrsg.). Berlín: Public Private Partnership, Formen –Risiken– Chancen, 2004, p. 9-22.

CBI. *The World of Public Private Partnerships*, 2007.

COMISIÓN EUROPEA. *Guidelines for succesful partnerships*, 2003.

COMISIÓN EUROPEA. *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* [COM (2004) 0327 final].

DLA PIPER. *European PPP Report*, 2007.

EUROSTAT. *Decisión de 11 de febrero de 2004 sobre tratamiento en contabilidad nacional de las asociaciones público-privadas (PPPs)*, Decisión de Eurostat sobre el déficit y el endeudamiento, Tratamiento de las Asociaciones Público-privadas, 2004.

GRIMSEY, D.; M. K. LEWIS. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infraestructure Provision and Project Finance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

KLIJN, E. H.; G. TEISMAN. «Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases», *Public Money & Management*, julio de 2003, p. 137-146. Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

PricewaterhouseCoopers. *PWC PPP Report: Delivering the PPP promise. A review of PPP issues and activity*, 2004.

RODRÍGUEZ-VARELA, N. «Perspectivas de la colaboración público-privada en la Comunidad de Madrid». *Presupuesto y Gasto Público*, 45 (4), 2006, p. 153-166.

YSA, T. «Governance Forms in Urban Public-Private Partnerships», *International Public Management Journal*, 10 (1), 2007, p. 35-57.

—; X. PADRÓS; Á. SAZ. «La gestión interorganizativa y los partenariados público-privados». En: *Los escenarios de la gestión pública del siglo xx*, LONGO e YSA (ed.). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008, p.149-192.

Capítulo 2

El dilema entre público y privado en la gestión de los servicios públicos

Germà Bel

Universidad de Barcelona

Introducción

La operación gubernamental de los servicios públicos –sobre todo los de carácter local– ganó espacios en la primera mitad del siglo xx, pero ya en los inicios de los años sesenta comenzó a percibirse la existencia de un cambio profundo en la forma de operar de los gobiernos. De acuerdo con la temprana observación de Heyman (1961), se había ido introduciendo una tendencia hacia el gobierno mediante contratos. Esta tendencia se acentuó con el tiempo y, en la última parte del siglo xx, experimentó con intensidad el recurso al sector privado para producir servicios públicos, hasta entonces realizados por el sector público.

Después de varias décadas de reforma centrada en la privatización de servicios locales mediante la contratación externa a empresas privadas de su gestión, es posible hacer un balance de algunas de las cuestiones que parecen fundamentales: a) ¿cuáles han sido las motivaciones fundamentales de la elección de la gestión privada para la producción de servicios públicos?, y b) ¿cuáles han sido los impactos económicos fundamentales, especialmente en términos de relación con los costes, de la producción privada?

Este trabajo pretende discutir qué hemos aprendido sobre estas cuestiones. El análisis se basa en la revisión de trabajos panorámicos de tipo especializado y en trabajos de investigación original empírica. Para analizar los factores que han motivado la privatización local son útiles las revisiones en Bel (2006b) y Bel y Fageda (2007), así como el análisis de metarregresión en Bel y Fageda (2009a). Para el caso del impacto de la privatización sobre los costes, son de gran utilidad las revisiones efectuadas en Bel (2006b) y Bel y Warner (2008a), así como el análisis de metarregresión en Bel, Fageda y Warner (2010).¹ Estos trabajos ofrecen conclusiones interesantes, especialmente si tenemos en

1. Entre 1934 y 1937 se aplicó una política de privatización a gran escala en Alemania. Bel documenta esta política y analiza sus objetivos.

cuenta que residuos sólidos y agua son dos de los servicios públicos de tipo local con mayor impacto económico. Por último, se concluye con lo que pretende ser el mensaje principal de este trabajo: trascender el dilema estricto entre lo público y lo privado (Bel y Warner 2008a; Bel y Warner 2009; Warner y Bel 2008) y prestar mayor atención a vías de reforma alternativa a la privatización (Bel y Fageda 2009c; Bel y Warner 2008b; Warner y Hebdon 2001).

Antes de pasar al análisis propiamente dicho, me ha parecido oportuno discutir el concepto de privatización y su aplicación al caso de los servicios públicos. El uso del término privatización en este contexto es fuente de desacuerdo entre economistas, politólogos y estudiosos de la Administración pública, por lo que es bueno asegurarse de que la discusión sobre conceptos no contamina el análisis del fondo del asunto. Después de esta primera sección conceptual, el trabajo se desarrolla según las pautas mencionadas.

Privatización/contratación externa de servicios locales. ¿Qué es?

El término privatización fue acuñado en la primera mitad de los años treinta en Alemania, en trabajos que discutían la política de privatización aplicada por el primer gobierno del régimen nacionalsocialista de Hitler. En lo que probablemente constituye uno de los primeros ejemplos de su uso, Heinz Marschner escribía en febrero de 1934 en *Der Deutsche Volkswirt*: «Este ensayo realiza una propuesta interesante: la reprivatización² del transporte urbano que, después del período de inflación, cayó bajo control público, especialmente en manos de los gobiernos locales» (Marschner 1934, 587). A este texto, que analizaba la posición del gobierno nazi favorable a retornar al sector privado la propiedad del transporte urbano, siguieron otros trabajos publicados entre 1934 y 1936 en el mismo semanario relativos a otros sectores como el bancario, etc. El 1 de agosto de 1936, en una crónica que comentaba un editorial previo (del 9 de abril) de *Der Deutsche Volkswirt*, el corresponsal de *The Economist* en Berlín escribía lo siguiente: «Re-privatización, como es denominada, ha sido empleada en los casos de los tres bancos» (*The Economist* [CXXIV, 4.849, p. 220]). Esta crónica en *The Economist* importaba al inglés el término privatización, que quedaría instalado en la literatura.

2. *Reprivatisierung*, en el original (traducción del autor). *Der Deutsche Volkswirt* era considerado en ese momento el portavoz del Ministerio de Economía, encabezado por Hjalmar Schacht. Una documentación detallada de la aparición del término *privatización* en alemán y su importación a la lengua inglesa puede encontrarse en Bel (2006a).

Sin embargo, la política de privatización no concitó demasiada atención en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial y, aunque el término fue empleado esporádicamente en la literatura, no será hasta el último cuarto del siglo xx cuando se retome con fuerza, a raíz del impacto del trabajo *The Age of Discontinuity*, de Peter Drucker. Este trabajo parte de un diagnóstico negativo sobre las capacidades de gestión del sector público: «El gobierno es un gerente mediocre [...] No tiene otra opción que ser “burocrático”» (Drucker 1969, 229), de ahí que sea conveniente adoptar una «política sistemática de usar a las instituciones no gubernamentales de la sociedad para la “ejecución” práctica [...] Este tipo de política puede ser llamado “reprivatización”» (Drucker 1969, 234). El uso del término reprivatización no fue casual. Lo que Drucker proponía era devolver al sector privado responsabilidades ejecutivas que habían sido privadas antes de que el sector público las asumiese en el proceso de nacionalización/municipalización iniciado desde finales del siglo xix.³

En 1981, en un diccionario de inglés, apareció la primera definición del término privatización: «Transformar el estatus de (un negocio o un sector) desde el control o propiedad pública a la privada» (*Webster's Third New International Dictionary*. Chicago: Merriam-Webster, 1981, vol. 2, p. 1.805; traducción del autor). Si bien esta definición es muy concisa, el significado atribuido al concepto privatización por algunos analistas fue más amplio inicialmente. Sobre todo, en el caso de aquellos que tenían una aproximación más ideológica a la privatización, para quienes la privatización era un programa político general que perseguía la reducción del papel del Estado en la economía y en la sociedad. Un caso ilustrativo es el de Pirie (1985), presidente del Instituto Adam Smith de Londres, que ofrecía más de veinte definiciones distintas para la actividad de privatización, que se pueden organizar en diferentes grupos: 1) la desnacionalización de empresas, tanto si es total como parcial, y ya sea mediante venta, entrega gratuita o liquidación de la empresa; 2) la privatización de la producción de servicios públicos mediante contratos externos o franquicias; 3) el abandono de servicios o áreas de actividad; 4) la desregulación, mediante la supresión de intervenciones públicas que restringen la libertad de mercado, y (5) la privatización de la financiación de servicios –pago por usuario– que antes eran suministrados sin carga para el usuario.

A partir de la segunda mitad de los ochenta, las caracterizaciones de la privatización se hacen más concretas. Algunos trabajos de referencia ponen el énfasis en las nociones de transferencia al sector privado de actividades hasta entonces desempeñadas por la Ad-

3. Bel (2006b, capítulo IV) ofrece un análisis histórico de la municipalización que tuvo lugar desde la última parte del siglo xix en Estados Unidos y, posteriormente, en Europa.

ministración (Domberger, Meadowcroft y Thompson, 1986, p. 70), aumentar el papel del sector privado en una actividad (Savas 1987, 3), delegación de responsabilidades al sector privado (Donahue 1989, 3) o cambio desde lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios (Starr 1989, 22).

Desde los años noventa es habitual la acepción del concepto privatización como venta de empresas públicas al sector privado y contratación externa de servicios públicos a empresas privadas (Bishop, Kay y Mayer 1994, 1). Éste es el tipo de concepción generalmente empleada en los trabajos teóricos posteriores que han tenido un mayor impacto en la literatura y también el que se sigue en esta investigación.

Es preciso observar que el empleo del término privatización para hacer referencia a la contratación externa de servicios es cuestionado desde algunas vertientes académicas (y es el caso de la Administración pública en Europa continental), al apreciarse que en el caso de la contratación externa no se está ante una privatización en sentido estricto, puesto que el sector público acostumbra a reservarse un importante espacio de decisiones (por ejemplo, sobre precios, volumen de producción, etc.) y, además, el contrato o concesión al agente privado tiene carácter temporal y no indefinido. Es cierto que la contratación externa no conlleva generalmente la transferencia de activos físicos. No obstante, como señalan Vickers y Yarrow (1991), mediante la contratación externa se está transfiriendo un activo: un contrato de servicio o un acuerdo de franquicia. Los derechos sobre cualquier excedente financiero que resulte de esta actividad se trasladan al contratista externo y el derecho a las ganancias residuales es un elemento central de lo que se entiende por propiedad. Por otra parte, la retención de control por medio de la regulación es también habitual en algunos servicios cuyas empresas productoras han sido objeto de privatización por medio de venta, como es el caso del sector de la energía. Por tanto, no parece problemático –desde las perspectivas económicas y de política pública– hablar de privatización en el caso de la contratación externa de servicios, aunque su naturaleza y sus implicaciones económicas sean distintas de las de la venta de empresas públicas.

La contratación externa de servicios se realiza mediante diferentes modalidades, entre las que destacan el contrato de servicios y el acuerdo de concesión o franquicia.

a) *Contrato de servicios*. Con la contratación externa se contratan servicios públicos a empresas externas (privadas o públicas). El contrato especifica con cierto detalle el precio y cuestiones relativas a la cantidad y calidad del servicio. La Administración financia el servicio mediante su presupuesto y paga directamente a los contratistas que producen el servicio. Ésta es la fórmula usada con más frecuencia para la privatización de servicios

locales. En este ámbito, el servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos es un caso claro y relevante de contratación externa. Otros ejemplos habituales en que la privatización se realiza mediante el contrato externo son la limpieza de instalaciones municipales, la limpieza viaria, el mantenimiento de espacios verdes y jardines o el mantenimiento de equipamientos y vehículos municipales. Fuera del ámbito de los servicios locales, podemos encontrar buenos ejemplos en la elaboración del catastro urbano o la elaboración del padrón de habitantes.

b) Acuerdo de concesión (o franquicia). La concesión o franquicia es la autorización a organizaciones privadas para que produzcan un servicio en una determinada área geográfica. La concesión suele tener carácter exclusivo, por lo que se otorga el monopolio de la actividad en un ámbito territorial. Es habitual que la Administración concedente regule el nivel y la calidad del servicio e incluso el precio, pero los usuarios pagan el servicio directamente a la empresa concesionaria que produce el servicio. En el ámbito local, el servicio de distribución de agua es un caso claro y relevante de concesión. Otros ejemplos habituales en que la privatización se realiza mediante el recurso a esta fórmula son los de los servicios funerarios y el transporte urbano colectivo. Fuera del ámbito de los servicios locales, un buen ejemplo es el de las autopistas financiadas con peaje directo. El principal problema que plantea esta fórmula es su limitación a servicios en que el receptor se identifica con facilidad, ya que el productor ha de cobrarle directamente.

El contrato y la concesión o franquicia de servicios públicos han sido las fórmulas usadas habitualmente para la reforma organizativa en la producción de los servicios locales, en un marco en que la Administración ha continuado desempeñando el papel de proveedora del servicio y, por tanto, de responsable de su oferta. Esto ha dado relevancia a factores como la regulación de las condiciones de la producción del servicio –tanto en términos de calidad y cantidad de servicios, como de financiación– y la regulación de los acuerdos contractuales entre la Administración y empresas productoras. La única diferencia relevante entre el contrato de servicios y la concesión es quién paga: la Administración paga directamente a la empresa contratada y el usuario del servicio paga directamente a la empresa concesionaria. Por tanto, habida cuenta de la similitud de sus características económicas más relevantes, podemos denominar contratación externa a ambas fórmulas indistintamente.

¿Por qué han privatizado los gobiernos? Factores que explican la privatización local

En la literatura, tanto en la teórica como en la empírica, se han discutido y analizado diferentes factores para tratar de explicar por qué los gobiernos locales han emprendido políticas de privatización. Los factores considerados pueden agruparse en tres grandes familias: factores fiscales, factores económicos y factores político-ideológicos. A continuación, se revisan los fundamentos teóricos sobre la incidencia de estos factores en la decisión de privatizar, así como los datos disponibles al respecto, que han sido revisados exhaustivamente en Bel (2006b) y Bel y Fageda (2007) y sometidos a análisis econométrico en Bel y Fageda (2009a).

Presiones fiscales

Las crisis económicas de finales de los setenta e inicios de los ochenta tuvieron como consecuencia la reducción de las transferencias de recursos estatales y federales hacia los municipios. En paralelo, la capacidad de obtener recursos adicionales propios por parte de los municipios se veía limitada, en muchos países, por los aumentos de presión fiscal que se habían registrado en los años sesenta. Por tanto, se activaron de forma simultánea las dos principales restricciones a las que debe hacer frente una hacienda local: a) las del propio entorno, que delimitan su capacidad de generar ingresos propios, y b) las de carácter supramunicipal, que condicionan su recepción de recursos externos.

Una respuesta a tales restricciones fiscales puede buscarse mediante el recurso a fuentes alternativas de recursos que financien los servicios. Así, por ejemplo, es posible aumentar el grado de financiación mediante tasas específicas asociadas al servicio, de forma que se reduzca el recurso al presupuesto general del municipio. Bel (2002), después de analizar la relación entre forma de producción del servicio de residuos sólidos y tasas cobradas por los municipios a los usuarios, encuentra que las tasas son más altas con producción privada que con producción pública. Por otra parte, Bel y Miralles (2010), después de analizar los factores que explican el grado de déficit específico del servicio de residuos sólidos, encuentran que en los municipios de menor población (menos de cinco mil habitantes) la producción privada está asociada a un mayor grado de financiación del servicio con tasas específicas pagadas por los usuarios y, por tanto, con un menor grado de recurso al presupuesto general del municipio.

En suma, en presencia de restricciones fiscales, la Administración local puede perseguir la obtención de recursos por vías asociadas directamente al servicio. El establecimiento del pago por el usuario si no existía el servicio o, en cualquier caso, el aumento del nivel de cobertura de la financiación del servicio mediante los pagos del usuario, pueden ser una estrategia perseguida para generar recursos. En este marco, el contexto de reforma de gestión que supone la privatización puede ofrecer la oportunidad de efectuar estos cambios de tipo fiscal con menor coste político.

Por lo que respecta a la incidencia de las restricciones fiscales en la decisión de privatizar, las experiencias disponibles en todo el mundo indican que el efecto es muy ambiguo. En el caso de aquellas pocas restricciones con efecto más sistemático, como la existencia de leyes que limiten la presión fiscal de los gobiernos locales, parecen muy vinculadas a la experiencia singular de Estados Unidos. Sin embargo, los estudios realizados para diferentes países europeos no sugieren una incidencia sistemática y significativa de las restricciones fiscales en la privatización.

Para España, en Bel y Miralles (2003) no se encuentra efecto significativo de la carga financiera de los municipios de Cataluña en la privatización del servicio de residuos sólidos. En el caso de la privatización del servicio de agua en municipios de Cataluña, Miralles (2009) encuentra efectos de las restricciones financieras sólo en el período 1993-1995, en un contexto de intensa crisis económica. Por otra parte, en su análisis para toda España, un análisis conjunto para los servicios de residuos sólidos y agua, Bel y Fageda (2008a) no encuentran un efecto significativo general de las restricciones fiscales, aunque en el caso de los municipios más pequeños la carga financiera muestra una cierta asociación positiva con la privatización. El hecho de que este factor pueda tener más influencia en el caso de los municipios pequeños se refuerza por los resultados significativos obtenidos tanto para el servicio de residuos sólidos como el servicio de agua en el caso de Aragón (Bel, Fageda y Mur 2009), región caracterizada por una dimensión relativamente pequeña de sus municipios.

Reducción de costes

La reducción de costes del servicio puede ser también un objetivo de la privatización, existan o no restricciones fiscales. Por tanto, merece un tratamiento singular en cuanto factor explicativo. En la literatura académica se han desarrollado dos explicaciones básicas que vinculan la privatización con la reducción de costes del servicio: por una parte, la

existencia de la posibilidad de realizar economías de escala cuando el ámbito territorial de organización del servicio, habitualmente la jurisdicción municipal, no es óptimo; por otra, la introducción de competencia donde existía antes un monopolio público.

Por lo que respecta a la realización de las economías de escala, cuando la organización de la gestión de un servicio local se produce en un ámbito que no es óptimo, una fórmula para realizar economías de escala es la agregación de jurisdicciones y, por tanto, de demandas del servicio. La privatización puede ser un instrumento útil para llevar a cabo esta agregación de demandas, pues permite a una empresa producir el servicio en diversos municipios y, agregando sus demandas específicas, operar en una escala más eficiente. En este ámbito, es necesario señalar que la realización de economías de escala mediante la privatización se ve limitada a los municipios que operan a escala ineficiente por reducida, que son generalmente los pequeños.

Por otra parte, planteamientos teóricos muy reticentes a la intervención pública, como la teoría de la elección pública, sostienen que cuando existe monopolio público de la producción de servicios locales, el resultado será una sobreoferta de servicios públicos e ineficiencia. De ahí que la contratación externa sea asociada a costes menores. Por tanto, la solución planteada desde la teoría de la elección pública es la de reemplazar el monopolio con la competencia en los mercados de servicios públicos, en la creencia de que la competencia por el contrato permitirá que la oferta del servicio público no sea excesiva y los costes sean menores.

Las experiencias llevadas a cabo a nivel internacional, concretamente los trabajos recientes más robustos, atribuyen cierto impacto a las consideraciones de coste, en especial cuando se combina la realización de economías de escala con la perspectiva de los costes de transacción en que se puede incurrir con la privatización. Por lo que respecta a España, los estudios disponibles encuentran que la posibilidad de realización de economías de escala es un factor importante en el caso de los residuos sólidos en Cataluña (Bel y Miralles 2003) y en Aragón (Bel, Fageda y Mur 2009). Asimismo, los costes de transacción pueden ser un factor disuasorio en la decisión de privatizar en el caso del agua en Aragón (Bel, Fageda y Mur 2009) y en el conjunto de España (Bel y Fageda 2008a).

Intereses políticos y motivaciones ideológicas

Otros factores de tipo no estrictamente económico para explicar las decisiones de privatizar servicios locales son la persecución de intereses políticos y de motivaciones ideoló-

gicas. En un sistema democrático, los políticos toman sus decisiones teniendo en cuenta básicamente dos factores: por un lado, el político da prioridad a ganar elecciones y acceder a posiciones de gobierno, por lo que tiene una motivación utilitarista; por otro lado, el político, a partir de su visión ideológica de la sociedad, también está motivado por la aplicación de unas políticas que prefiere sobre otras.

En el ámbito de los intereses políticos, la decisión de privatizar se verá condicionada por la existencia de grupos de presión que tengan un interés particular en las rentas que se generan a partir de las diferentes formas de producción de un servicio. En un interesante trabajo teórico sobre la privatización local, Hart, Shleifer y Vishny (1997) obtienen resultados sugerentes acerca de la relación entre privatización, corrupción y sobreempleo. En el caso de producción pública, los políticos pueden transferir rentas, mediante colocaciones o sueldos relativamente altos, a cambio de apoyo político. En cambio, la producción privada facilita la obtención de rentas materiales por los políticos, puesto que la percepción de rentas suministradas por empresas privadas (en forma, por ejemplo, de sobornos individuales o de financiación electoral) está más lejos del escrutinio público o institucional que la posible extracción de rentas de empresas públicas. Este tipo de consideraciones ha llevado a relacionar la decisión de privatizar (o no) con la fuerza relativa de los diferentes grupos de interés (sindicatos, grupos empresariales influyentes, etc.).

Por otra parte, la aproximación ideológica de los diferentes políticos a la relación entre lo público y lo privado también podría tener influencia sobre la decisión de privatizar servicios locales. Tradicionalmente se ha considerado que las formaciones en la izquierda del espectro político se sitúan más próximas a la noción de bondad de lo público, mientras que las formaciones en la derecha del espectro político son más próximas a la idea de la superioridad de lo privado. Bajo este prisma, los gobiernos de izquierda estarían asociados a más producción pública, mientras que los gobiernos conservadores estarían asociados a más privatización.

Es muy probable que los factores de tipo político desempeñen alguna influencia, pero se hace muy difícil interpretar correctamente cuáles son los canales por los que se transmite esa influencia. Los datos son claros: no existe una asociación significativa entre la ideología de los políticos locales y/o del electorado local sobre la forma de producción del servicio. Son muy escasos los trabajos empíricos que encuentran una relación significativa entre ideología y forma de producción. Para el caso de España, los factores políticos e ideológicos carecen de significación en los estudios de Bel y Miralles (2003) para Cataluña y de Bel, Fageda y Mur (2009) para Aragón. En cambio, el trabajo de Martínez Rodríguez

(2004) para el conjunto de España encuentra que los gobiernos conservadores están asociados a mayor frecuencia de privatización. En este sentido, tiene un particular interés el resultado encontrado por Bel y Fageda (2008a) para municipios de toda España: los factores políticos e ideológicos tienen influencia significativa en los municipios de mayor dimensión, por encima de cincuenta mil habitantes, pero carecen de influencia en los municipios de población mediana (entre veinte mil y cincuenta mil habitantes) y en los municipios de menor dimensión, por debajo de veinte mil habitantes.

En suma, la aproximación de los políticos a la privatización local es mucho más pragmática que ideológica. No parece que las restricciones fiscales desempeñen un papel muy relevante en ese enfoque pragmático, aunque pueden tener una cierta incidencia en los municipios de menor dimensión. También pueden haber influido en períodos de restricciones económicas en servicios como el del agua, que precisan de grandes inversiones. Por último, es probable que se combinen motivaciones referidas a los costes –la pretensión de realizar economías de escala combinada con los costes de transacción que implica la privatización– y al funcionamiento del servicio con intereses de tipo político. Estas motivaciones pueden jugar tanto a favor como en contra de la decisión de privatizar, en función del tipo de servicio considerado y de la fuerza relativa de los intereses particulares en presencia.

Efectos de la privatización local sobre los costes del servicio

La reducción de costes ha sido una de las principales motivaciones para la privatización de servicios locales. Las pruebas sobre los efectos de la privatización en este ámbito son limitadas para muchos servicios. Sin embargo, en el caso del servicio de residuos sólidos y del suministro de agua se dispone de un número apreciable de trabajos empíricos multivariantes.⁴ Estos trabajos, que han sido revisados exhaustivamente en Bel (2006b) y Bel y Warner (2008a) y sometidos a análisis econométrico en Bel, Fageda y Warner (2010), proporcionan conclusiones interesantes, sobre todo si tenemos en cuenta que residuos sólidos y agua son dos de los servicios públicos de tipo local con mayor impacto económico.

La mayor parte de los estudios internacionales sobre residuos sólidos no hallan diferencias significativas en los costes soportados por los municipios según la producción del

4. Existen también muchos estudios de casos que relacionan privatización y costes. Sin embargo, los estudios de casos, que pueden ofrecer muy interesantes lecciones sobre el funcionamiento de las reformas, no proporcionan información de tipo general que permita una evaluación más amplia de estas políticas.

servicio sea pública o privada. En total, de los 21 estudios econométricos disponibles hasta ahora en la literatura, seis encuentran menores costes con producción privada, trece encuentran ausencia de diferencia en costes y dos encuentran costes más elevados con producción privada. Los trabajos que encuentran ahorros de costes con la privatización son especialmente frecuentes entre los estudios más tempranos, en los años setenta, pero este resultado parece no sostenerse con el paso del tiempo. De hecho, de entre los estudios aparecidos en la presente década, más robustos desde el punto de vista técnico y de los datos disponibles, se encuentra ahorro de costes con la privatización en Irlanda (Reeves y Barrow 2000), ausencia de diferencias significativas en Massachusetts (Callan y Thomas 2001) y en Holanda (Dijkgraaf y Gradus 2003 y 2007) y mayores costes con producción privada en Suecia (Ohlsson 2003). Por lo que respecta a España, no existen diferencias significativas de costes entre producción pública y privada para los municipios de Cataluña (Bel 2006c, Bel y Costas 2006) y de Aragón (Bel y Mur 2009). En el caso de los municipios de Galicia, Bel y Fageda (2009b) encuentran que la producción privada está asociada a costes mayores.

En cuanto al servicio de suministro urbano de agua, los datos disponibles son todavía más sistemáticos por lo que respecta a la ausencia de diferencia de costes entre producción pública y privada. De entre los 17 estudios econométricos disponibles en la literatura, sólo tres (todos para Estados Unidos) encuentran ahorros de costes con la privatización, mientras que diez encuentran ausencia de diferencias de costes entre producción pública y producción privada y otros cuatro encuentran mayores costes con la producción privada.

Para España, en el caso del servicio del suministro de agua, más allá de estudios específicos de caso, no se dispone de estudios de tipo econométrico que analicen las posibles diferencias de costes del servicio entre producción pública y producción privada. Este hecho se debe con gran probabilidad a que es extremadamente difícil obtener información sobre los costes de producción de las empresas que operan en el sector.⁵ En cam-

5. Sí se dispone, no obstante, de alguna evidencia de tipo econométrico para España sobre las diferencias de precios entre producción pública y producción privada del servicio de agua, como la aportada por Martínez-Españeira, García-Valiñas y González-Gómez (2009), que encuentran que los precios del servicio de agua son más elevados con producción privada que con producción pública. No obstante, es necesario observar que en sectores regulados, los precios no necesariamente reflejan costes. De hecho, se ha visto más arriba para el sector de residuos sólidos que los municipios con producción privada tienen tasas más altas (Bel 2002), pero el servicio exige menor apelación al presupuesto general del municipio (Bel y Miralles 2009). Otro trabajo empírico multivariante que merece ser destacado es el de Miralles (2008), que encuentra que la privatización del agua está asociada a la reducción de los subsidios cruzados entre usuarios industriales y usuarios residenciales, a partir del reequilibrio de precios en «perjuicio» de estos últimos.

bio, en el caso de los residuos sólidos en España, el hecho de que no sean los usuarios sino los entes locales los que pagan directamente al productor (sea público o privado), hace más viable obtener información sobre los costes del servicio soportados por los municipios, por lo que pueden realizarse estudios como los mencionados más arriba.

En suma, si la reducción de costes era una de las principales expectativas que había creado la privatización de servicios locales, los resultados –al menos por lo que se refiere a los servicios de residuos sólidos y suministro de agua– no han dado satisfacción a esas expectativas. La tabla 1 resume los resultados empíricos encontrados en la literatura. El análisis de metarregresión en Bel, Fageda y Warner (2010) confirma de forma contundente la ausencia de efectos sistemáticos de la forma de producción sobre el coste, como indica la x insertada en la columna de «Costes similares».

Tabla 1. Resultados obtenidos en los trabajos empíricos multivariantes sobre residuos sólidos y agua

<i>Servicio local</i>	<i>Ahorro de costes con producción privada (%)</i>	<i>Costes similares entre producción pública y privada (%)</i>	<i>Ahorro de costes con producción pública (%)</i>
Residuos sólidos	28,6	61,9	9,5
Suministro de agua	17,6	58,8	23,5
Análisis de metarregresión de conjunto residuos y agua		X	
Análisis de metarregresión específico para residuos sólidos		X	

Fuente: Bel (2006b), Bel y Warner (2008a), Bel, Fageda y Warner (2010), Bel y Mur (2009), Bel y Fageda (2009b).

Es probable que se produzcan ahorros de coste en momentos iniciales de la reforma (con mayor probabilidad en el servicio de residuos sólidos que en el de agua), pero los potenciales ahorros de agua se diluyen en el tiempo. De hecho, en los últimos estadios de la reforma no se encuentran diferencias significativas en los costes del servicio entre producción pública y producción privada (Bel y Costas 2006). ¿Por qué?

Un primer factor que puede explicar este resultado es el hecho de que la estructura de estos sectores induce tendencias a la concentración en el sector privado (Warner y Bel 2008; Bel, Dijkgraaf, Fageda y Gradus 2009) y la competencia por el contrato descende como consecuencia de la concentración en el mercado. La existencia de economías de escala (residuos sólidos) y economías de red y grandes costes de inversión enterrada (agua) configuran servicios con carácter de monopolio, por lo que la única competencia

relevante puede producirse por obtener el contrato. Si bien la existencia de competencia por el contrato es probable en los primeros contratos de externalización, ésta tiende a disminuir en sucesivas convocatorias por el contrato en el municipio.

Por otra parte, y especialmente en el sector de residuos sólidos, es muy probable que los mercados se segmenten según el tamaño del negocio –aproximado por población o volumen de residuos–, de forma que las grandes empresas privadas centren su atención en municipios de mayor tamaño y áreas metropolitanas, mientras que en los municipios de menor dimensión operen preferentemente empresas de tipo local/regional y de menor dimensión (Bel y Fageda 2008b). La segmentación de mercados implica una limitación adicional de la competencia.

Otro factor que puede explicar la ausencia de diferencias significativas de coste entre producción privada y pública es que la amenaza de la privatización ha podido estimular la reforma interna en los municipios que retienen producción pública. Una de las fórmulas de reforma interna que han podido usar los municipios es la cooperación intermunicipal para realizar economías de escala o de red, sin necesidad de recurrir a la privatización.⁶ La cooperación intermunicipal ha crecido en los últimos años y los datos indican que la cooperación está asociada con menores costes en el servicio de residuos sólidos en los municipios de menor dimensión en Cataluña (Bel y Costas 2006) y en Aragón (Bel y Mur 2009).

Por otra parte, se observa una tendencia a llevar la producción pública desde el marco del derecho administrativo al marco del derecho mercantil, mediante el recurso a fórmulas organizativas de diferente tipo. Un ejemplo sería el de las empresas públicas, con las que la producción pública se somete al derecho mercantil, que confiere mayor flexibilidad, especialmente por lo que respecta a la organización laboral. Otro ejemplo es el de las empresas mixtas público-privadas, en las que el gobierno y el sector privado comparten propiedad en una empresa (por tanto, comparten riesgos y beneficios potenciales). Este tipo de reformas se han extendido en los últimos años, pero todavía se conoce poco sobre sus características económicas y sus resultados.

Algunas conclusiones

La privatización local es una política que ha sido abordada de forma mucho más pragmática que ideológica por los gobiernos locales. En general, la búsqueda de ahorros de

6. La cooperación no es incompatible con la privatización en España, pero la privatización es más frecuente con producción municipal que con cooperación intermunicipal (Bel 2006b).

costes ha sido un motor importante de la privatización. En los municipios más pequeños, las restricciones fiscales pueden haber jugado también un papel, aunque de relevancia menor, y la búsqueda de rentas por grupos influyentes puede haber tenido también cierta influencia en las decisiones de privatizar.

Por lo que respecta al gran estímulo de la política de privatización, la reducción de costes, la relación entre ahorro de costes y producción privada no ha sido tan satisfactoria como se esperaba inicialmente. Los problemas de concentración empresarial y los límites a la competencia por el contrato pueden haber contribuido a que posibles ahorros iniciales con la privatización en el sector de residuos sólidos no se hayan sostenido en el tiempo. Los problemas de competencia son todavía más agudos en el caso del servicio de distribución de agua, dadas las características de este sector, que parece más propicio a la regulación de monopolio.

Por otra parte, la aplicación de reformas alternativas a la privatización puede haber mejorado la eficiencia y los costes del servicio bajo producción pública. Entre estas reformas destacan la cooperación intermunicipal y la creación de empresas públicas y de empresas mixtas. En este sentido, la privatización puede haber tenido efectos beneficiosos en los municipios que no la han aplicado, pues puede haber estimulado estas reformas internas.

El estudio y el debate sobre lo público y lo privado en la producción de servicios públicos debe trascender más allá del enfoque «privatización sí o no» o «público *versus* privado». Sería bueno que las cuestiones relativas a las características económicas intrínsecas de cada servicio, el reflejo adecuado de las preferencias de los ciudadanos o el uso de fórmulas organizativas flexibles (y los efectos de las mismas) ocupen un lugar central en la agenda.

Precisamente, prestar más atención, tanto analítica como empírica, en el futuro a las cuestiones relativas a la concentración y los fallos de la competencia, al uso de la cooperación intermunicipal, así como a otras reformas alternativas a la privatización, emergen como retos importantes tanto para académicos y analistas como para políticos y directivos públicos.

Referencias bibliográficas

BEL, G. «Privatización de servicios locales: Algunas implicaciones sobre la tasa de los usuarios y el presupuesto». *Análisis Local*, 0 (45), 2002, p. 45-58.

- . «The coining of “privatization” and Germany’s National Socialist Party». *Journal of Economic Perspectives*, 20 (3), 2006a, p. 187-194.
- . *Economía y política de la privatización local*. Madrid: Marcial Pons, 2006b.
- . «Gasto municipal por el servicio de residuos sólidos urbanos». *Revista de Economía Aplicada*, 14 (41), 2006c, p. 5-32.
- . «Refuse Collection in Spain: Privatization, Intermunicipal Cooperation, and Concentration». En: DIJKGRAAF, E. y R. GRADUS (ed.). *The Waste Market. Institutional Developments in Europe*, Springer, 2008, p. 83-100.
- . «Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany». *Economic History Review*. [En prensa]
- ; A. COSTAS. «Do public sector reforms get rusty?: Local privatization in Spain». *Journal of Policy Reform*, 9 (1), 2006, p. 1-24.
- ; E. DIJKGRAAF; X. FAGEDA; R. GRADUS. «Similar problems, different solutions: Comparing refuse collection in the Netherlands and Spain». *Public Administration*. [En prensa]
- ; X. FAGEDA. «Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies». *Local Government Studies*, 33 (4), 2007, p. 517-534.
- ; X. FAGEDA. «Reforming the local public sector: Economics and politics in privatization of water and solid waste». *Journal of Economic Policy Reform*, 11(1), 2008a, p. 45-65.
- ; X. FAGEDA. *Big guys eat big cakes: Firm size and contracting in urban and rural areas*. Salamanca: XI Encuentro de Economía Aplicada, junio de 2008b.
- ; X. FAGEDA. «Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis». *Public Choice*. [En prensa]
- ; X. FAGEDA. «Empirical analysis of solid management waste costs: Some evidence from Galicia, Spain». *Resources, Conservation & Recycling*. [En prensa]
- ; X. FAGEDA. *Partial privatization in local services delivery: An empirical analysis on the choice of mixed firms*. *Local Government Studies*. [En prensa]
- ; X. FAGEDA; M. MUR. *¿Por qué se privatizan servicios en los municipios (pequeños)? Evidencia empírica sobre residuos sólidos y agua*. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*. [En prensa]

—; X. FAGEDA; M. WARNER. «Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services». *Journal of Policy Analysis and Management*. [En prensa]

—; R. HEBDON; M. WARNER. «Local Government Reform: Privatization and Its Alternatives». *Local Government Studies*, 33 (4), 2007, p. 507-515.

—; A. MIRALLES. «Factors influencing the privatisation of urban solid waste collection in Spain». *Urban Studies*, 40 (7), 2003, p. 1.323-1.334.

—; A. MIRALLES. «Choosing between service fees and budget funding to pay for local services: Empirical evidence from Spain». *Government & Policy*. [En prensa]

—; M. MUR. «Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities». *Waste Management*, 29 (10), 2009, p. 2.772-2.778.

—; M. WARNER. «Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies». *Resources, Conservation & Recycling*, 52 (12), 2008a, p. 1.337-1.348.

—; M. WARNER. «Challenging issues in local privatization». *Environment and Planning C: Government & Policy*, 26 (1), 2008b, p. 104-109.

—; M. WARNER. «Managing Competition in City Services: The Case of Barcelona». *Journal of Urban Affairs*. [En prensa]

BISHOP, M.; J. KAY; C. MAYER. *Privatization and economic performance*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

CALLAN, S. J.; J. M. THOMAS. «Economies of scale and scope: A cost analysis of municipal solid waste services». *Land Economics*, 77 (3), 2001, p. 548-560.

DIJKGRAAF, E.; R. GRADUS. «Cost savings of contracting out refuse collection». *Empirica*, 30 (2), 2003, p. 149-161.

—. «Collusion in the Dutch waste collection market». *Local Government Studies*, 33 (4), 2007, p. 573-588.

DOMBERGER S.; S. A MEADOWCROFT; D. J. THOMPSON. «Competitive tendering and efficiency: The case of refuse collection». *Fiscal Studies*, 7 (4), 1986, p. 69-87.

DONAHUE, J. D. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. Nueva York: Basic Books, 1989.

DRUCKER, P. F. *The Age of Discontinuity*. Nueva York: Harper & Row, 1969.

HART, O.; A. SHLEIFER; R. W. VISHNY. «The Proper scope of government: Theory and an application to prisons». *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1997, p. 1.127-1.161

HEYMAN, V. K. «Government by contract: Boon or boner?». *Public Administration Review*, 21 (2), 1961, p. 59-64.

MARSCHNER, H. «Zur Neugestaltung des deutschen Nahverkehrs». *Der Deutsche Volkswirt*, febrero 16, 10 (28), 1934, p. 857-60.

MARTÍNEZ-ESPIÑEIRA, R.; M. A. GARCÍA-VALIÑAS; F. GONZÁLEZ-GÓMEZ. «Does private management of water supply services really increase prices? An empirical analysis». *Urban Studies*, 46 (4), 2009, p. 923-945.

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J. *Los determinantes de la contratación externa de servicios municipales en España*: Murcia: Asociación Murciana de Ciencia Regional, 2004.

MIRALLES, A. «The link between service privatization and price distribution among consumer types: municipal water services in the Spanish region of Catalonia». *Environment and Planning C: Government & Policy*, 26 (1), 2008, p. 159-172.

—. «A duration model analysis of privatization of municipal water services in Spain». *Revista de Economía Aplicada*, XVII (50), 2009, p. 47-75.

OHLSSON, H. «Ownership and production costs. Choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection». *Fiscal Studies*, 24 (4), 2003, p. 451-476.

PIRIE, M. *Privatization in theory and practice*. Londres: Adam Smith Institute, 1985.

REEVES, E.; M. BARROW. «The impact of contracting-out on the costs of refuse collection services. The case of Ireland». *Economic and Social Review*, 31 (2), 2000, p. 129-150.

SAVAS, E. S. *Privatization: The key to better government*. Chatham: Chatham House Publishers, 1987.

STARR, P. «The meaning of privatization». En: KAMERMAN S. B. y A. J. KAHN (ed.). *Privatization and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press, 1989, p. 15-48.

VICKERS, J.; G. YARROW. «Economic perspectives on privatization». *Journal of Economic Perspectives*, (5) 2, 1991, p. 111-132.

WARNER, M.; G. BEL. «Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the U.S. and Spain». *Public Administration*, 86 (3), 2008, p. 723-735.

—; R. HEBDON. «Local government restructuring: privatization and its alternatives». *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (2), 2001, p. 315-336.

Capítulo 3

Teoría y práctica del fenómeno de la externalización

Carles Ramió

Universidad Pompeu Fabra i Escuela de Administración Pública de Cataluña

Introducción

En el actual contexto de restricción del gasto público, especialmente de congelación del empleo público, y de creciente especialización y complejidad tecnológica, la necesidad de prestar servicios públicos de calidad se ha visto parcialmente renovada mediante el uso de la externalización. La externalización de servicios en el ámbito de la Administración pública consiste en la contratación de parte de la producción o de los servicios en agentes externos a la organización, con o sin ánimo de lucro, a fin de lograr una mayor eficiencia. A fin de captar su especificidad, es pertinente introducir aquí la distinción entre producción y provisión: si bien la provisión es pública –la Administración es la responsable y la garante de la prestación del servicio–, la producción del servicio corre a cargo de un ente de derecho privado contratado a tal fin. Así pues, la externalización viene a constituir una vía intermedia entre la prestación directa y la privatización. El diferir la producción de servicios es una técnica de gestión importada del sector empresarial, donde se dio en denominarla *outsourcing* o *contracting out*, figura consistente en la contratación de una empresa por otra para realizar unos servicios en los que goza de mayor nivel de especialización. La principal diferencia, aunque no la única, entre la externalización llevada a cabo por las empresas privadas y la que se aborda desde el sector público consiste en que, mientras el sector privado contrata los servicios o productos de apoyo o auxiliares de la actividad principal de la empresa, en el sector público se transfiere al sector privado el núcleo de su actuación, su actividad de servicio público.

El fenómeno de la prestación privada de servicios públicos no es un hecho novedoso, puesto que ninguna organización, sea pública o privada, es completamente autosuficiente y para el desarrollo de su actividad debe contar con otras organizaciones (Metcalf y Richards 1989). La externalización, sin embargo, sí que supone un hecho novedoso al pasar de ser un mero instrumento de gestión puntual en el desarrollo de la actividad de las

administraciones a constituir una estrategia modernizadora de la gestión pública, imprescindible para el logro de mayor eficiencia y eficacia, incardinada dentro de un conjunto de corrientes que se han dado en denominar nueva gestión pública.

El objeto de este capítulo es analizar el concepto de externalización y plasmar los elementos críticos que redundan en la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos. Así pues, por un lado, este estudio se ocupará de las principales elaboraciones teóricas acerca del concepto de externalización y, por el otro, se compilarán los conocimientos recabados en el transcurso de diferentes estudios empíricos y aplicados sobre la materia a fin de establecer cuáles son los peligros y los elementos clave de la gestión de servicios externalizados y, en consecuencia, del buen funcionamiento de las futuras administraciones públicas relacionales.

La externalización según la gestión pública

Si bien el análisis económico ofrece un modelo potente para explicar la decisión de externalizar, no es suficiente para dar cuenta de la dimensión de gestión del contrato y de liderazgo de los arreglos externalizadores, necesaria para su funcionamiento efectivo, así como tampoco de los efectos que tiene la externalización en la *governance*, aspectos todos que pueden observarse desde el prisma de la gestión pública. Y por ello el enfoque de gestión, multidisciplinar y mestizo, goza de precedencia en el análisis que acometeremos.

Los diferentes artículos y libros consultados de gestión pública y privada coinciden en destacar el hecho de que la externalización u *outsourcing* se ha convertido en una constante en el funcionamiento de las organizaciones, sean éstas públicas o privadas. No obstante, el cambio más relevante no es su incremento, así como tampoco el hecho de ocuparse de servicios además de bienes, sino el uso intencional de la externalización, dirigido al logro de determinados objetivos, entre los que sobresale la eficiencia. El factor explicativo que la literatura de tipo teórico en gestión pública (Osborne 1994; Grimshaw 2002; Leiblein 2002, y Young 2005) y privada (Ashkenas 2002; Kakabadse 2000; Gay 2003, y Schneider 2004) considera principal en la decisión de externalizar y, por consiguiente, en la búsqueda de mayor eficiencia, es la especialización¹ o delimitación de las actividades *core*: la organización debe definir cuáles son sus actividades distintivas o *core*

1. Aforismos tales como «El sastre no se hace sus propios zapatos», de Adam Smith (Schneider 2004, 152) o «timonear y no remar» (Osborne 1994) son ilustrativos a este respecto.

business, críticas para su rendimiento organizativo, en las que debe concentrar su inversión y gestión. En el resto de actividades en las que la organización no dispone de unas capacidades especiales ni son estratégicas para su actividad, debe implementarse la contratación externa o externalización, ya que permite lograr servicios de mayor calidad. Mediante un uso estratégico de la externalización, la organización se especializa en las actividades que le aportan valor añadido y aprovecha el *expertise* y el potencial de innovación del sector privado, de forma que obtiene bienes y servicios de calidad y gana en eficacia y eficiencia.

El segundo argumento en pro de la externalización es el de la reducción de costes (Schneider 2004; Grimshaw 2002; Leiblein 2002, y Young 2005) que, ligado al argumento de la especialización, recoge en buena medida el acervo económico: al concentrarse en las actividades *core*, las organizaciones convierten los costes fijos en variables y así trasladan los costes fijos al proveedor, con lo que ganan en flexibilidad. Por otro lado, al externalizar la gestión del servicio, su coste desciende, pues al sustituir el principio de jerarquía por el principio de mercado se promueve la competencia. Adicionalmente, el empleo del contrato como mecanismo de gobernanza principal suministra un incentivo añadido para aumentar la productividad y reducir los costes en los proveedores, al tener que competir por su renovación.

Así pues, la externalización, instrumento de gestión concebido en el campo de la economía e institucionalizado por la nueva gestión pública, se presenta como una técnica óptimo-paretiana a la gestión directa, pues logra a la vez reducir costes y aumentar el rendimiento (Kakabadse 2000, 403). Sin embargo, la literatura muestra una realidad distante de la reducción de costes y del logro en eficiencia propugnados. Por un lado, los estudios al respecto arrojan unos resultados mixtos e inconclusos en lo que a reducción de costes se refiere (Kakabadse 2000; Minogue 2000, y López Casasnovas 2003, 220). Por otro lado, las razones para externalizar no se corresponden en muchos casos con la mejora de la eficacia y la eficiencia sino que atienden a las alianzas de poder entre élites burocráticas y políticas (Christiansen 1998; Greve 2003, y Young 2005) o a restricciones legislativas, tecnológicas o presupuestarias (Grimshaw 2002). En otro orden de cosas, se aducen críticas de orden metodológico a la reducción de costes: por un lado, se fundamenta en asunciones urbanocéntricas de competencia real inaplicables a la producción de servicios de bienestar en áreas rurales (Mc Donald 2002). Por otro lado, los indicadores de eficiencia se limitan a los ahorros a corto plazo, ignorando las implicaciones sociales y de largo plazo (Prizzia 2003). Por último, la mejora en términos de calidad también queda en entredicho, puesto que se da una asimetría de información entre costes y calidad (Taylor

2005), de forma que se opera una tendencia a la baja de la calidad cuando es una de las principales motivaciones de la externalización.

A tenor de lo visto, se establece una relación contingente entre externalización y rendimiento (Leiblein 2002) y, en consecuencia, el elemento de gestión de la externalización gana precedencia en la explicación de los resultados (Kakabadse 2000, y Brown 2003): la gestión de la externalización –y no sólo del contrato– es la clave explicativa de su rendimiento. Principalmente, la literatura se ha centrado en dos dimensiones de esta gestión: el nivel de riesgos contractuales y la alineación de intereses entre organizaciones, que se corresponden a grandes trazos con la distinción entre los conceptos de externalización –gestión pública de contratos– y partenariado –gobernanza relacional (Poppo 2002).

El concepto de gestión de la externalización, más enraizada en la dimensión de gestión pública, responde a una lógica de minimización de los riesgos contractuales, analizados según un modelo principal-agente de la opción de externalizar (Iyer 2005). De acuerdo con el modelo principal-agente, la organización privada es el principal que delega en un agente la especificación del producto. En concordancia con ello, la gestión del riesgo debe encaminarse a identificar y limitar los efectos perjudiciales de las asimetrías de información, así como tutelar el cumplimiento del contrato. Las asimetrías son producto de la propia forma de gestión, en la que se carece de información sobre la evaluación de los costes y de la calidad, de la mayor experiencia del sector privado en la negociación y la gestión contractual, así como de la especialización creciente de la organización externalizadora (Grimshaw 2002; Ramió 2005). Ello hace que la gestión de la externalización sea imprescindible en términos de control (Metcalf 1993).

El análisis de la gestión del partenariado público-privado enfatiza la dimensión sistémica de la relación entre sector público y privado que se produce en la externalización, es decir, adopta una postura más politológica, de *governance*, interactiva y sinérgica. De acuerdo con el paradigma del PPP (*Public Private Partnership*), puede darse la coexistencia y la interacción de marcos colaborativos basados en la jerarquía y el mercado, de los cuales la externalización constituye un caso particular. De hecho, la externalización no tiene por qué implicar competencia, pues se basa primordialmente en la idea de especialización (Savas 1992). Así pues, el énfasis no se sitúa tanto en la economía de recursos como en la idea de buen gobierno, de *accountability*, de eficiencia lograda mediante la transferencia de riesgos (Fernández-Miranda 2005). Concretamente, la clave argumentativa del paradigma del partenariado reside en la idea de distribución de riesgos (Hodge 2004) del sector público al privado. De acuerdo con ello, el contrato se erige como meca-

nismo de gobernanza superador de los déficits de mercados y burocracias (Vicent-Jones 2000). Sin embargo, la gestión activa del contrato, en colaboración con el *partner* privado, constituye un requisito indispensable para su rendimiento (White 2000, 97). A pesar de la presentación de una relación armónica y sinérgica, ésta se restringe a determinados servicios, aquellos en los que la capacidad de control de la Administración sea efectiva. Además, el enfoque de partenariado deja pendientes problemas de transparencia y participación ciudadana en la determinación de la transferencia de riesgos (Hodge 2004).

Por último, la gestión pública se ha ocupado de los efectos que la externalización tiene en el seno de la organización, cifrados en las dimensiones de la cultura organizativa y el empleo. La externalización implica un cambio en el rol de la Administración como empleadora y prestadora de servicios, y polariza el mercado laboral entre ocupaciones del sector público y privado (Bryntse 2000, y Prizzia 2003), hechos que se ponen de manifiesto en el aumento del peso de los gestores sobre los trabajadores de línea. En lo concerniente a la cultura organizativa, ésta sufre un cambio respecto del ideal burocrático y la ética pública, ya que se debilita el rendimiento de cuentas, se abren áreas a la discrecionalidad y se da paso al comportamiento estratégico y la manipulación (Zifcak 2001, y Hebson 2003).

Diagnóstico del alcance de la externalización en España

A efectos de claridad expositiva, desglosaremos el diagnóstico de la externalización en España en cinco ítems, que vienen a reproducir en buena parte el esquema argumentativo desgranado en la presentación de la literatura: las motivaciones de la externalización; su ámbito o, si se prefiere, sus límites; la planificación y el diseño; el control y la evaluación, y por último, los temas de diseño institucional.

Motivaciones de la externalización

La decisión de diferir la prestación de un servicio público al sector privado se ha venido legitimando en la literatura por su mayor eficiencia –menor coste– y eficacia –mayor calidad. En primer lugar, la eficacia y la eficiencia se consiguen mediante el mayor grado de especialización que lleva aparejada la contratación de la producción del servicio, puesto que se contrata aquella organización, con o sin ánimo de lucro, que más competitiva sea en cuanto a costes y calidad, de manera que el contrato se celebra en condiciones de competencia, preexistente o inducida. Un caso particular de las ventajas de la especiali-

zación es la externalización de los sistemas tecnológicos, concretamente las tecnologías de la información y comunicación (TIC): la externalización habilita una renovación tecnológica actualizada sin incurrir en grandes inversiones.

En segundo lugar, externalizar implica la optimización de la gestión, dado que la especialización tiene lugar en las áreas y capacidades en que cada organización goza de ventaja competitiva, al mismo tiempo que los costes internalizados, fijos, se tornan variables, con lo que tiene lugar una reducción de costes. Los recursos humanos juegan un papel crítico en la reducción de los costes, ya que se reduce o, como mínimo, no aumenta el número de empleados públicos. Además, la contratación externa comporta ventajas en la gestión que redundan en la eficiencia, como una mayor flexibilidad respecto de la demanda del servicio, lo que permite redirigir recursos ante cambios estratégicos de forma más ágil, y como una mayor facilidad en la gestión del cambio, puesto que el conflicto intraorganizativo se atenúa en parte y se convierte en interorganizativo, al estar regido por una figura contractual.

Sin embargo, los datos disponibles en el caso español configuran un panorama un tanto distante de lo que debieran ser los ejes de decisión. Los estudios llevados a cabo, fundamentalmente las encuestas en profundidad y las reuniones de grupos con altos cargos y grupos de funcionarios de élite, revelaron que las consideraciones acerca de las mejoras en eficacia y eficiencia de la gestión externalizada ocupaban un espacio residual en las decisiones reales en el momento de optar por la externalización. Eran las rigideces y estrecheces presupuestarias, tecnológicas y en la gestión de los recursos humanos los motivos preeminentes para externalizar, por lo que se priorizaba el hallazgo de una solución eficaz al hallazgo de una solución eficiente.² Las administraciones públicas se enfrentan a una demanda siempre creciente de servicios que requieren de altos niveles de especialización, a la vez que se hallan presionadas para reducir el gasto, al menos para no aumentar el número de empleados públicos, encorsetadas por unos sistemas de gestión de recursos humanos y de presupuestación densos y rígidos, incapaces de adaptarse a demandas de servicios puntuales e inmediatas. Ello configura un proceso de toma de decisiones donde la necesidad gana precedencia sobre la oportunidad, lo reactivo a lo proactivo y anticipatorio, con lo que la mejora de la eficiencia queda en entredicho.

Los altos cargos directamente protagonistas de la externalización incluso no priorizaron de forma clara la búsqueda de la eficacia y se limitaron a señalar que la opción de la ex-

2. Dicha conclusión se confirma con el informe de la consultora Accenture (2003), «Outsourcing en la Administración pública: la evolución hacia la aportación de valor», un estudio realizado entre altos cargos de la Administración que señalaron como objetivo prioritario de la externalización la mejora de la rapidez o la calidad del servicio, mientras que dejaron en sexto lugar la reducción de costes.

ternalización estaba en gran medida motivada por la rigidez y el elevado coste de la gestión en la participación de los empleados públicos en la prestación de servicios. Esta percepción ha motivado acuerdos de gobierno en una parte importante de administraciones públicas en no incrementar el volumen de empleados públicos. Ante esta limitación, para cualquier nuevo servicio o renovación de uno antiguo, se recurre a la externalización como la única salida posible. Esta situación tan clara y casi exenta de matices es la que configura un modelo de externalización reactivo, que escapa de problemas internos de las organizaciones públicas, y margina un modelo de externalización proactivo, que busca en el mercado una mayor eficacia y eficiencia. Este elemento de partida es fundamental para poder comprender el resto de debilidades de los elementos y fases de los procesos de externalización que se van a relatar en los siguientes apartados. Además, esta motivación es uno de los puntos más importantes en que los datos con los que contamos difieren de los resultados de la encuesta realizada por Accenture (2002).

En todo caso, hay que destacar que hay un elemento que priorizan en segundo lugar los altos cargos interpelados y es la imposibilidad de la Administración de estar actualizada tecnológicamente en ámbitos muy dispares y muy especializados. Esta opinión es relevante, ya que coincide con una de las motivaciones más importantes de la literatura y también coincide con los resultados de la encuesta de Accenture.

Por otra parte, la forma en que se elaboran los contratos de externalización y se contabilizan los costes añade un interrogante todavía mayor a la obtención de más eficacia y eficiencia mediante el uso de la contratación externa de servicios. En primer lugar, los costes de transacción, esto es, los costes de formalización del contrato, de planificación, evaluación y control, no se imputan en los costes de externalización, pese a que se hallan indisolublemente unidos a la decisión de externalizar, hecho que pone en tela de juicio la supuesta reducción de costes que propugna la teoría. En segundo lugar, las limitaciones de la figura contractual en lo relativo a la verificación de la calidad y de la tendencia de crecimiento de los costes de producción plantean un escenario en el que la tendencia parece ser una eficacia a la baja y unos costes en alza, salvo que se invierta en el control y la evaluación de la externalización, hecho que reducirá el ahorro de costes.

En cambio, los elementos de reducción del gasto en personal, así como la mejora en la tasa de renovación tecnológica que conlleva la externalización, sí se tienen en cuenta al decidir contratar un servicio, y los datos disponibles parecen señalar que se dan ciertas mejoras de costes en estas dos cuestiones. Reincidiendo en la noción arriba mencionada, la necesidad gana a la oportunidad al llevar a cabo la externalización y esta necesidad

se cifra en la huida de una gestión presupuestaria y de personal barroca y poco dinámica. Al externalizar, se busca dar respuesta a la incapacidad de contratar nuevos empleados públicos y, en segundo lugar, estar actualizado en las últimas tecnologías. Por un lado, las rigideces asociadas a la gestión de empleados públicos desincentivan las nuevas contrataciones, por lo que las nuevas competencias tienden a ser provistas mediante la contratación externa. Por otro lado, las elevadas condiciones salariales impuestas por la negociación colectiva (Salazar 2003) se evaden mediante la subcontratación. En cuanto a la renovación tecnológica, los costes hundidos de inversión son asumidos por el sector privado, lo que debe permitir cierta reducción de costes.

Ámbito de la externalización

Retomando el desarrollo teórico acerca de las razones de la externalización, la mejora de la eficiencia y la eficacia lograda al contratar la producción del servicio opera en virtud de la mayor especialización y ventaja competitiva de la organización externalizadora. Así pues, el ámbito de operaciones externalizables por una organización no está delimitado, no hay unas fronteras rígidas que delineen unas competencias críticas inalienables para todas las organizaciones. Todo lo contrario, la literatura en gestión tan sólo ofrece una directriz genérica, la ventaja competitiva o *core business*, adaptable a las necesidades específicas de cada organización, por lo que en principio cualquier competencia es susceptible de ser externalizada y de esta forma se llega a un modelo de organización *boundaryless* (Ashkenas 2002) o tipo red de pescar. Sin embargo, no debe confundirse la ausencia de fronteras preestablecidas con la ausencia de un criterio establecido, cosa que ha tendido a ocurrir. De acuerdo con el estudio del proceso de externalización en el mundo local (Santolaria 2003) llevado a cabo durante tres años mediante el análisis en los cinco boletines oficiales catalanes de todos los anuncios de contratación pública, cualquier tipo de competencia municipal ha sido susceptible de ser externalizada, sin tener en cuenta las implicaciones que pudiese tener en términos de garantía de derechos o de riesgos de captura, lo que permite inferir la ausencia de una plantilla conceptual de aquellas competencias *core* de las organizaciones públicas locales, no externalizables.

La experiencia demuestra que no existen barreras conceptuales a la externalización de servicios públicos, práctica que se deriva de la percepción de los altos cargos entrevistados de «que no hay límites a la externalización y que cualquier actividad pública externa o interna puede ser objeto de gestión privada». Esta opinión totalmente abierta y acrítica ha favorecido que en España se externalicen desde funciones operativas sin mayor enjundia

hasta ámbitos sensibles y estratégicos como los vinculados a la defensa, a la seguridad, a la gestión de información confidencial de los ciudadanos, a actividades de inspección reguladora, a funciones de custodia y socialización de menores bajo la tutela de la justicia, a la gestión de servicios internos de carácter financiero, tecnológico y de personal... No existen en las administraciones públicas españolas unos parámetros conceptuales y operativos que definan cuál es el *core business* en el sector público que concrete qué ámbitos bajo ningún concepto deberían ser externalizables –por su sensible valor social o bien por su ubicación crítica y estratégica en términos de soberanía, poder o control–, qué ámbitos pueden ser externalizables pero con mecanismos especiales de control y evaluación –por ejemplo, determinados servicios sociales que afectan a los derechos fundamentales de los ciudadanos– y, finalmente, qué ámbitos pueden externalizarse de forma ordinaria –por ejemplo, la limpieza, el mantenimiento de equipos e instalaciones, etc.

Tomando como ejemplo el caso de los servicios comunes, esto es, los servicios que las propias organizaciones públicas producen para sí (la contabilidad, la gestión de nóminas, los servicios informáticos, etc.), son susceptibles de ser externalizados, puesto que la organización no goza de ventaja competitiva, no constituyen su *core business*. Pero, insistiendo de nuevo, la ausencia de límites precisos no tiene que implicar la ausencia de criterio. Las organizaciones públicas deben emplear de forma selectiva las técnicas de gestión del sector privado y adaptarlas a su realidad específica (Metcalf y Richards 1989), para evitar que al emplearlas se menoscaben sus objetivos específicos de actuación. De acuerdo con ello, pese a la capacidad de externalizar todos los servicios comunes no debe optarse por una externalización total, puesto que ello conllevará problemas de control al carecer de información sobre el funcionamiento efectivo de los servicios, que redundarán en un empeoramiento de la calidad e incluso en la esfera de derechos de los ciudadanos.

Parafraseando la conocida sentencia de Osborne, timonear y no remar. Si no se rema nada, quizá se pierda la capacidad de timonear al no saber hacia dónde bogan los remeros. Un ejemplo ilustrativo de la desorientación del timonel al no remar es el estudio llevado a cabo en el portal electrónico interadministrativo <cat365> de la Generalitat de Catalunya en el cual se indica que la externalización del diseño del portal estuvo condicionado por la privatización previa del centro de informática de la Generalitat. Consecuentemente, la externalización del servicio de informática supuso la externalización de las opciones de política posteriores con un perverso efecto en cadena.

Todo ello nos conduce a una situación en la cual el concepto de *core business* necesita de cierta redefinición para el caso de las organizaciones públicas, más allá de la noción de

ventaja competitiva propia de la gestión privada. La Administración debe garantizar unos servicios eficientes y de calidad y, para ello, es necesario que mantenga el control de los servicios externalizados. Así pues, la definición de las fronteras de lo externalizable no sólo debe atender a la ventaja competitiva que conlleva la gestión externa sino también a los problemas de control público que pueda suscitar. En este sentido, externalizar servicios sensibles y de carácter estratégico es un error. Por ejemplo, como menciona Salazar (2003, 587), «es un error externalizar servicios estratégicos que están estrechamente vinculados a la toma de decisiones, ya que nos vamos a encontrar con la paradoja de que la inteligencia está fuera de la Administración Pública y que ésta, en cambio, sólo posee estructura operativa».

En definitiva, la externalización de determinados servicios públicos puede ser una buena opción para mejorar la calidad y la eficiencia de los mismos, pero siempre que se garanticen los derechos de los ciudadanos y que la Administración mantenga un dominio y control reales. En algunas ocasiones, la opción más correcta sería intentar mejorar las organizaciones públicas sin tener que utilizar la opción de la externalización.

Planificación y diseño

El ejercicio de las prerrogativas de planificación y diseño es un elemento clave para que la gestión de servicios públicos por parte de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro suponga mayor eficacia y eficiencia. A pesar de ello, los datos que han manejado los estudios mencionados indican que éste es un tema bastante desatendido al emprender los procesos de externalización, dado que requiere un nivel de especialización y de inversión que hace encarecer y demorar el proceso de contratación, concesión o convenio. Se produce, por consiguiente, el *trade off* entre costes transaccionales y reducción de costes de producción enunciado por la literatura académica, por el que se prioriza la maximización del ahorro a corto plazo.

El primer elemento que se debe tener en cuenta al optar por la gestión indirecta de un servicio público es analizar el mercado de proveedores y manejar la oferta (Mas 2004). La Administración, al contratar un servicio, goza de cierto grado de discrecionalidad para seleccionar el perfil de organización que más convenga a sus intereses.³ Sin embargo, al

3. Organizaciones con o sin ánimo de lucro; nacionales, extranjeras o multinacionales; un conjunto de organizaciones en consorcio o una única... tendrán implicaciones diferentes en términos de riesgos contractuales, capacidad financiera, incentivos a la excelencia, capacidad de control, etc.

carecer las administraciones públicas españolas de unidades especializadas de externalización de servicios públicos, no se analizan pormenorizadamente las características y oportunidades de la oferta ni se invierte en diseño y planificación, de manera que el criterio preponderante y casi único en la selección del proveedor es el económico –coste de producción y capacidad financiera– y, en consecuencia, las consideraciones en cuanto a la capacidad de control y evaluación de los costes y los resultados juegan un papel residual en la elección, con los riesgos de gestión que ello implica.

Un segundo elemento crítico del diseño y la planificación que ha recibido escasa atención pese a repercutir en el rendimiento de la externalización es la redacción de los pliegos de condiciones del contrato. En ellos se recogen las especificaciones acerca de los estándares del producto o servicio, así como los mecanismos de control de los resultados. No obstante, en su redacción, los pliegos de condiciones tienden a convertirse en elementos formales y no operativos, requisitos legales reproducidos mediante mimesis, con escasa aplicabilidad y casi nula dedicación al establecimiento de indicadores efectivos de calidad y rendimiento, tanto en el proceso como en el producto. De nuevo ocurre como al manejar la oferta: se trata de actividades costosas y especializadas que requieren tanto de una inversión que puede malograr la reducción de costes como de un nivel de dedicación y de capacitación que no todos los empleados públicos pueden asumir. Todo ello va en perjuicio del nivel de rendimiento alcanzado por medio de la gestión indirecta, pues no están fijados unos estándares de producto precisos y ajustados a la realidad específica de cada proceso ni se cuenta con unos mecanismos de control y evaluación de los resultados claros y efectivos. Finalmente, tampoco se contemplan las cláusulas de revisión, reversión o recuperación de la adjudicación de la externalización en un momento previo a la finalización del contrato. Por todos estos motivos, los incentivos para lograr la eficacia y la eficiencia disminuyen e incluso desaparecen.

Control y evaluación

A pesar de presentarlos por separado, planificación, diseño, control y evaluación forman parte de un todo inseparable que se identifica con la dimensión de gestión de la externalización, el elemento indispensable para lograr la eficiencia y la eficacia en la externalización de un servicio de forma sostenida en el tiempo. Si bien la planificación y el diseño son anteriores a la celebración del contrato, el control y, especialmente, la evaluación operan sin solución de continuidad, a lo largo del proceso, a fin de evitar y reconducir situaciones disfuncionales y negativas para los intereses de las administraciones públicas. La evalua-

ción puede llevarse a cabo en la etapa de preparación de la externalización, con carácter formativo, para analizar la conveniencia o no de llevarla a cabo, así como la conveniencia de que gestione el servicio un tipo u otro de organización. De la misma manera, la evaluación se dirige al seguimiento continuo del contrato; por último, la evaluación también puede suponer una recapitulación si tiene lugar al finalizar el contrato. Por otro lado, el control se concibe como un todo integral a la ejecución de la externalización, pues tanto incide en el momento de celebración del contrato, al fijar en el pliego de condiciones las variables y los indicadores de control, como durante la prestación del servicio, con variables de control dirigidas al proceso y al resultado informadas por los conceptos de calidad intrínseca y extrínseca.

Llegado a este punto, podrían llegar a confundirse las prerrogativas de control y evaluación a causa de su funcionamiento conjunto a fin de velar por una correcta ejecución de los arreglos externalizadores. Sin embargo, conceptualmente se trata de dos objetos diferentes. La diferencia estriba en que mientras la evaluación se orienta a la investigación y obtención de información de cara a la mejora de la satisfacción del ciudadano –y también de la organización pública–, el control se dirige al establecimiento de mecanismos y directrices para la satisfacción de los objetivos y las necesidades de la propia Administración pública.

Tanto el control como la evaluación se incluyen en lo que la literatura económica designa como costes de transacción, esto es, los costes de gestión del contrato. De acuerdo con lo dicho más arriba, el control y la evaluación se encuentran presentes en la decisión de externalizar, en el diseño de la externalización, pero también a lo largo del contrato de gestión y en su terminación. Del mismo modo que al tratar el momento inicial de la externalización –decisión, planificación y diseño– se decía que las organizaciones públicas tienden a la cicatería en cuanto a inversión en gestión del contrato se refiere, lo mismo se predica de la inversión en evaluación y control. Además, la dejación en el uso de las prerrogativas de planificación y diseño que las administraciones públicas hacen en las etapas iniciales del contrato coarta su capacidad de evaluación y control una vez la externalización comienza a funcionar.

En este sentido, es unánime la impresión de que existe en las administraciones españolas un déficit espectacular de mecanismos de control de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos. No se diseña ni se invierte de forma suficiente en esta función. En todo caso, hay que decir que las administraciones públicas establecen unos buenos mecanismos de control legal y económico formal –por ejemplo, en los pliegos de

condiciones—, pero que no consiguen implementar en la práctica, ya que se carece de los recursos humanos y de la experiencia necesaria para hacerlo. El resultado de esta combinación entre la intención formal de controlar y la incapacidad material para hacerlo genera un amplio espectro de posibilidades que oscila desde la ausencia absoluta de mecanismos reales de control hasta mecanismos precarios y artesanales de control que se derivan más de la conciencia y profesionalidad de algunos empleados públicos que del sistema y de los incentivos de naturaleza institucional.

Sin embargo, la evaluación y el control son elementos críticos para que el rendimiento que aporte la gestión indirecta de un servicio público no solamente se maximice sino también que sea sostenido en el tiempo. Pese al coste en términos de inversión y especialización de estas actividades, éstas redundan en la eficiencia y la eficacia finales. Además, en la medida que en el sector público el fracaso de los procesos de externalización no solamente suponen la pérdida de eficiencia, es decir, una mala gestión de los caudales públicos —los intereses de los ciudadanos—, sino que también pueden afectar a la esfera de los derechos de los ciudadanos (Hodge 2004), es necesario que las prerrogativas de control y evaluación —y, obviamente, también las de planificación y diseño— sean ejercidas de forma rigurosa y efectiva por las administraciones públicas.

Conclusiones y propuestas para repensar una externalización eficaz, eficiente y que aporte valor social

El proceso de modernización de la gestión pública emprendido a través de la externalización pública constituye una realidad común a todos los países de la OCDE, con un cambio de paradigma en la función y estructura de las administraciones públicas cifrado en el paso de un Estado gestor directo de servicios a un Estado relacional (Osborne 1994) o Estado garantizador (Naschold 1996). Sin embargo, este instrumento de gestión que proviene de la gestión privada debe adaptarse a la realidad específica de la gestión pública, para evitar rebajar a los ciudadanos a la categoría de clientes (Freedland 2001, y Mintzberg 2005), así como para evitar que un supuesto logro de la eficacia y la eficiencia vaya en perjuicio de los derechos de los ciudadanos, que son prioritarios. Así pues, la externalización debe repensarse desde convicciones neopúblicas, adaptando la externalización a la realidad específica de lo público.

En este sentido, la forma en que se ha llevado a cabo la externalización en los casos analizados, que son un reflejo de la tendencia general seguida en la mayoría de las administra-

ciones públicas de España –según las reuniones de grupo mantenidas con más de quinientos altos funcionarios–, dista mucho de poder mejorar la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos que propugna la teoría económica y la gestión. Las externalizaciones se han orientado a la superación de los déficits presupuestarios, tecnológicos y de gestión de los empleados públicos, unos argumentos de tipo reactivo que de ninguna forma contemplan el incremento de la eficiencia en paralelo con la eficacia. Además, la renuncia de las administraciones públicas a invertir en las funciones de diseño, planificación, evaluación y control implica un riesgo en términos de calidad a la baja y precios en alza, así como de eficacia institucional, con problemas de dominio privado de la agenda pública y capturas. Llegado a este punto, pueden individualizarse dos modelos de externalización:

a) Un modelo reactivo, disfuncional, que se identifica con la situación presente. Se trata del detectado y diagnosticado en este estudio, donde no se externaliza para mejorar la gestión sino para cubrir los déficits y donde la Administración hace un uso pasivo de sus prerrogativas de gestión.

b) Un modelo proactivo de carácter normativo que busque la superación de las deficiencias del modelo anterior, que se corresponde con un enfoque neopúblico, regido por los conceptos de eficiencia y eficacia. Modelo proactivo que contempla una Administración activa que hace uso de sus prerrogativas en la gestión de los contratos.

La literatura económica y de gestión privada que trata el tema de la externalización ha tendido a presentar la gestión indirecta como óptimo-paretiana de la gestión integrada, esto es, como más eficiente a la vez que más eficaz. A pesar de la ausencia de estudios generales, los estudios presentados aquí arrojan unos resultados divergentes y, además, deben tenerse en cuenta los problemas de medición de la eficacia y la eficiencia. En concreto, los siguientes elementos tienen un gran peso explicativo de diagnóstico y, también, en el logro de unos servicios externalizados más eficientes y eficaces.

En primer lugar, la disponibilidad de información pertinente y suficiente es un requisito previo para lograr la mejora en el rendimiento de los servicios, ya que es *conditio sine qua non* de un proceso de decisión proactivo. Y por ello debe definirse correctamente el objeto del contrato, esto es, la definición de las actividades *core* de las administraciones públicas, y los instrumentos de medición y evaluación en los que basar la decisión. Dados la especialización y los costes que requiere la obtención de dicha información, una estrategia para rebajar los costes de decisión es la creación de unidades especializadas en materia de externalización, que aglutinen conocimiento e integren los costes de información de distintas unidades administrativas e incluso de diferentes administraciones.

En segundo lugar, la tendencia a la ausencia de mecanismos de control y de evaluación de los servicios externalizados que caracteriza el modelo reactivo tiene como resultado el alza de precios y la bajada en los niveles de calidad, ya que no se dispone de instrumentos válidos para fiscalizar la actuación y los costes de los proveedores privados. La mejora en eficiencia y en eficacia que confiere el modelo reactivo es, por consiguiente, evanescente y dudosa, al no disponerse de instrumentos de medición. Sin embargo, en caso de imputarse los costes de planificación, control y evaluación al contrato, el ahorro en costes todavía resulta más dudoso, ya que al externalizar se produce un *trade-off* entre el ahorro de producir mediante especializado y el coste de transacción proveniente de gestionar el contrato. En este sentido, una posible vía para reconducir la situación actual y ganar en eficacia y eficiencia mediante la gestión indirecta es hacer que los mecanismos de control tradicionales de las administraciones públicas trasciendan el modelo administrativo tradicional, legalista y reactivo, y se transformen en un control de gestión real, respetuoso con la ley pero proactivo, fiscalizador y dinámico. Otra vía para mejorar los resultados de los arreglos externalizadores sería implementar la evaluación a lo largo de todo el proceso. Para ello, deben optimizarse los canales de comunicación disponibles, por ejemplo, mediante la participación de la ciudadanía en la determinación de las necesidades o en la información de los niveles de calidad del servicio prestado, esto es, una fuente de información no sesgada. Otra línea de mejora del control de la externalización a nivel interno sería el uso de las nuevas tecnologías, puesto que permiten la fiscalización de la actividad en tiempo real.

En tercer lugar, el modelo reactivo de externalización por el que se ha optado en España no solamente tiene consecuencias en la eficiencia y la eficacia de la gestión sino que también repercute en la eficacia institucional de las administraciones públicas. La renuncia que la Administración pública protagoniza en el modelo reactivo a hacer uso de sus prerrogativas de planificación, diseño, evaluación y control implica una cesión irrevocable de poder al proveedor privado. Dicha cesión de poder tiene su manifestación extrema en el dominio de la agenda de externalizaciones por parte de las organizaciones externalizadoras, al gozar de una visión general y de mayor información, y en los fenómenos de captura por parte de las organizaciones privadas del gestor público de la red de servicios externalizados.

A tenor de lo visto, la externalización difícilmente puede considerarse un instrumento de gestión óptimo-paretiano de la gestión pública directa. Por un lado, en caso de optar por una externalización sin planificación, control y evaluación consistentes, se opera un *trade-off* entre calidad y costes: el ahorro que comporta la gestión indirecta se hace a costa de una mengua en la calidad del servicio, a la vez que esta opción a la larga comportará una alza de precios, al carecer la Administración de indicadores para controlar el aumento de

costes o al ser directamente un cliente cautivo de la organización externalizadora. Por otro lado, en caso de optar por una externalización planificada, evaluada y controlada, los ahorros potenciales de la gestión indirecta se reducirán en gran medida o serán inexistentes. Sin embargo, la merma en eficiencia económica que conlleva la inclusión de los costes de planificación, evaluación y control redundará en un nivel de calidad estándar y no declinante en el tiempo, así como una prevención contra los problemas de eficacia institucional.

En todo caso, hay que dejar claro que no hay nada inherentemente perjudicial en la externalización, puesto que la idea de especialización es atrayente y conveniente para dar solución a las demandas de unas sociedades cada vez más complejas y tecnológicamente avanzadas. De hecho, un modelo general de gestión de servicios públicos mixto entre gestión privada y gestión pública es absolutamente necesario e imprescindible para lograr unos servicios públicos de calidad y sostenibles económicamente gracias a unos mecanismos competitivos y optimizadores, pero hay que tener siempre presente que la externalización requiere de un nivel de compromiso y de responsabilidad que no siempre se alcanza: que los gestores públicos se encarguen de regular y las organizaciones privadas de gestionar es algo eficiente y eficaz. Sin embargo, si al externalizar la gestión se hace dejación de las competencias propias e inalienables de la Administración –planificación, evaluación y control–, esto es, se descapitaliza la dimensión de gestión del contrato, los gestores pueden acabar decidiendo por los administradores, lo que irá en perjuicio del común de la ciudadanía.

Las vías de mejora del déficit de los procesos de gestión indirecta derivan del análisis del modelo de interacción estratégica que se da al contratar la Administración pública la producción de un servicio en una organización privada. De acuerdo con la teoría económica de los contratos, la relación principal-agente que rige los contratos de externalización se concreta en un problema que la literatura denomina *moral hazard* (Salanié 1997, 108): agente y principal no comparten la misma estructura de pagos y la asimetría de información favorece al agente, ya que el principal carece de información acerca del rendimiento del agente, por lo que el principal tiende a obtener un resultado subóptimo. Ante dicha interacción estratégica, existen dos vías para reducir las posibilidades de un comportamiento oportunista por parte del agente: mediante la reducción de las asimetrías de información o mediante la alineación de intereses y pagos de principal y agentes, a fin de generar una situación de suma positiva.

La estrategia principal para la mejora en el rendimiento de la externalización es la reducción de la asimetría de información, de ahí el énfasis en las dimensiones en planificación,

evaluación y control. A un nivel operativo, las formas de optimizar la inversión en estas dimensiones –que también redundan en la eficacia institucional– y que contribuyen a configurar un modelo proactivo de externalización son las siguientes:

1. Deben crearse agencias especializadas (u otros organismos o ámbitos administrativos específicos) en la gestión de externalizaciones, de forma que, por una parte, se acumule el conocimiento en bases de datos y en protocolos para la redacción de pliegos de condiciones y, por otra, se centralicen algunas actividades de control y la evaluación. Con ello se cumple un doble objetivo en términos de eficiencia y de eficacia institucional: al integrarse en una unidad especializada se reducen los costes de transacción de cada proceso de externalización; la creación de agencias de externalización permite una mayor fluidez de la información y sistemas de aprendizaje institucional entre administraciones y aunar los procesos de externalización de distintas unidades e incluso administraciones, con lo que se rompe la insularidad de las administraciones públicas.
2. Deben optimizarse el uso de las fuentes de información ya existentes. En este sentido, el empleo de las tecnologías de la información y de la comunicación como un instrumento de control y evaluación resulta inestimable, puesto que ofrecen la capacidad de llevar a cabo un control en tiempo real de la gestión interna de la organización externalizadora. Además, las tecnologías de la información y de la comunicación deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Las tecnologías de la información y la comunicación vinculadas a la gestión en red podrían implementarse con diferentes mecanismos imaginativos. Y en este sentido, por ejemplo, puede permitir que la Administración pública matriz esté conectada con las *intranets* de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional a fin de obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.
3. Hay que pensar en empleados públicos con un nuevo perfil profesional de gestores de redes de organizaciones privadas (planificación, coordinación, control y evaluación de la red y sus actores) y con conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.), pero ya no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.) y sí necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de las organizaciones que prestan directamente los servicios públicos. Este nuevo perfil profesional es básico para la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas y debería

ser la aspiración del sistema de función pública o servicio civil de carrera que confiera a estos nuevos profesionales seguridad laboral e incentivos económicos suficientes para estimular la continuidad y una elevada profesionalización.

4. Hay que optar por la externalización de un servicio de forma proactiva, buscando como objetivo la mejora de la calidad, la eficiencia, la especialización y la vanguardia tecnológica. Hay que abandonar las externalizaciones reactivas que sólo se justifican por problemas internos –básicamente en materia de recursos humanos– de la propia Administración pública.

5. Hay que definir un mapa conceptual, un símil de *core business* de cada institución pública, que defina con claridad las competencias y los servicios públicos que no deben ser bajo ningún concepto objeto de externalización. Desde nuestro punto de vista, esta lista no debería ser muy amplia, pero afectaría a competencias y funciones vinculadas con la seguridad, con la gestión de información confidencial de los ciudadanos, con la inspección de determinados ámbitos de regulación, con la gestión estratégica de los servicios comunes en materia de personal, economía, informática y tecnologías de la información y la comunicación, con la inteligencia que contribuye a la toma de decisiones, etc. En definitiva, habría que crear un marco conceptual que excluya de la externalización aquellas funciones y competencias que se consideran estratégicas, críticas y sensibles.

6. No deben externalizarse nuestros centros de diseño de las tecnologías de la información y de la comunicación (Ramió 2005). Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas, hasta ahora la tendencia más generalizada, sus centros gestores de las tecnologías de la información y la comunicación, el resultado es la pérdida absoluta de control de este nuevo ámbito y de una pérdida añadida al control del resto de las externalizaciones. Quizá se puedan externalizar algunos apartados tecnológicos muy concretos, pero la parte nuclear del diseño y la gestión de las tecnologías de la información y la comunicación deberían formar parte de la Administración pública, ya que éstas representan su sistema nervioso interno y su radar externo. Los mejores tecnólogos deben trabajar para las administraciones públicas. Las tecnologías de la información y la comunicación deben representar las fuerzas centrípetas que permitan reequilibrar tantas tensiones centrífugas vinculadas a la gestión de redes. Los nuevos valores tecnológicos deben vincularse a los valores públicos.

7. Hay que planificar la externalización mediante un detallado análisis del mercado que permita determinar el sujeto activo de la externalización: una organización con ánimo de

lucro frente a una organización sin ánimo de lucro; una empresa multinacional frente a una empresa nacional; una organización grande frente a una organización con dimensiones reducidas; una externalización a una única organización frente a una misma externalización derivada a varias organizaciones...

8. El control y la evaluación deben tener un papel protagonista a lo largo del proceso. El uso de pruebas piloto constituye en este sentido un instrumento altamente recomendable en el proceso de decisión, a fin de reconducir los problemas detectados al ponerse en marcha el contrato. Por otro lado, la aproximación de las externalizaciones al ciudadano mediante los procesos de evaluación también constituye un campo de mejora, puesto que constituyen una fuente de información no sesgada a la vez que una fuente de legitimación.

9. La creación de observatorios de externalizaciones que se encarguen de analizar los procesos llevados a cabo a escala nacional y de investigar las innovaciones que se lleven a cabo a nivel internacional, constituye otra vía para reducir la asimetría de información y mejorar la gestión de las externalizaciones.

10. Por último, el alineamiento de intereses entre principal y agente constituye también una vía valiosa para evitar que la externalización conlleve un resultado subóptimo para las organizaciones públicas. Sin embargo, esta estrategia de mejorar, que se concreta en la creación de partenariados públicos-privados, colaborativos, cooperativos y sinérgicos, queda limitada a determinados ámbitos de gestión como, por ejemplo, las iniciativas de promoción económica o de promoción turística, en las cuales los intereses públicos y privados ya aseguran un resultado cooperativo. En cambio, la reordenación de las preferencias de las organizaciones privadas para coincidir con las del sector público constituye una tarea inalcanzable. A menor escala, sin embargo, la creación de lazos de confianza entre los gestores en red y las organizaciones puede generar unas relaciones interorganizativas más cooperativas y menos conflictivas. Con todo, al relacionarse con las organizaciones privadas, los trabajadores del sector público deben mantener su cultura organizativa propia y distintiva, así como evitar procesos de aculturación empresarial que pongan en entredicho los principios de legalidad, igualdad y mérito que rigen el ideal burocrático.

Para finalizar, si se permite el símil, al optar por externalizar, la Administración intenta suplir su cojera y ser más eficiente y eficaz, pero para ello «pierde sus ojos», se vuelve ciega a la forma en que se gestiona. Para compensar este déficit visual debe desarrollar el tacto –crear lazos de confianza y arreglos de partenariado–, la orientación –planificación– y

procurarse un «lazarillo» –evaluación y control– que le indiquen por dónde camina y le hagan andar más aprisa. En cambio, tiende a la catástrofe aquel que al quedarse ciego intenta andar a tientas y con las manos atadas, pues terminará yendo a tropiezos, trastabillando e incluso se dará con los huesos en el suelo.

Referencias bibliográficas

ACCENTURE. *Outsourcing en la Administración pública: la evolución hacia la aportación de valor*. Resumen ejecutivo. Serie Directivos del Sector Público, 2003.

ASHKENAS, R. *The Boundaryless Organization*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

BROWN, T. L.; M. POTOSKI. «Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments». *Public Administration Review*, vol. 63 (2), 2003, p.153-164.

BRYNTSE, K.; C. GREVE. «Competitive Contracting for Public Services: a comparison of policies and implementation in Denmark and Sweden». *International Public Management Review*, vol. 3 (1), 2002, p. 1-21.

CHRISTIANSEN, P. M. «A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 11 (3), julio de 1998, p. 273-295.

FERNÁNDEZ-MIRANDA, E. (dir.). *Externalización de la gestión y la financiación del sector público en España*. Madrid: PricewaterhouseCoopers, 2005.

FREEDLAND, M. «The Marketization of Public Services». En: CROUCH, C., K. EDER y D. TAMBINI. *Citizenship, Markets and the State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

GAY, C. *La subcontratación de bienes y servicios*. Buenos Aires: Paidós, 2003.

GREVE, C. «Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation». *Public Organization Review*, vol. 3, 2003, p. 269-280.

GRIMSHAW, D.; S. VICENT; H. HILLMOTT. «Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services». *Public Administration*, vol. 80 (3), 2002, p. 475-502.

HEBSON, G.; D. GRIMSHAW; M. MARCHINGTON. «PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors». *Work, Employment and Society*, vol. 17 (3), septiembre de 2003, p. 481-501.

HODGE, G. A. «The risky business of public-private partnerships». *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63 (4), diciembre de 2004, p. 37-49.

IYER, A. V.; L. B. SCHWARZ. «A Principal-Agent Model for Product Specification and Production». *Management Science*, vol. 51 (1), enero de 2005, p. 106-119.

KAKABADSE, N.; A. KAKABADSE. «Outsourcing: a paradigm shift». *Journal of Management Development*, vol. 19 (8), 2000, p. 670-728.

LEIBLEIN, M. J.; J. J. REUER; F. DALSACE. «Do Make or Buy Decisions Matter? The influence of organizational governance on technological performance». *Strategic Management Journal*, vol. 23, 2002, p. 817-833.

LÓPEZ CASASNOVAS, G. (dir.). *Els nous instruments de la gestió pública*. Barcelona: La Caixa, 2003 (Col·lecció d'Estudis Econòmics; 31).

MAS, J. «Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la Administración pública». IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.

Mc DONALD, J. «Contestability and social justice: The limits of competitive tendering of welfare services». *Australian Social Work*, vol. 55 (2), junio de 2002, p. 99-108.

METCALFE, L. «Public Management: from Imitation to Innovation». En: KOOIMAN, J. (ed.). *Modern governance. New Government- Society Interactions*. Londres: Sage, 1993.

—; S. RICHARDS. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: MAP, 1989 (Colección Estudios).

MINOGUE, M. «2. Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector». En: MINOGUE, M.; C. POLIDANO; D. HULME (ed.). *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2000.

MINTZBERG, H. *Directivos, no MBAs*. Barcelona: Deusto, 2005.

NASCHOLD, F. *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlín: Walter De Gruyter, 1996.

OLIVER, J. (dir.). *Índice laboral Manpower. El empleo en el sector público*. Madrid: Manpower, 2003.

OSBORNE, D.; T. GAEBLER. *La reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós, 1994.

POPPO, L.; T. ZENGER «Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements?». *Strategic Management Journal*, vol. 23, 2002, p. 707-725.

PRIZZIA, R. «An international perspective of privatization: the need to balance economic and social performance». *American Review of Public Administration*, vol. 33 (3), p. 316-322, 2003.

RAMIÓ, C. «Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial». *Revista Sistema*, 184-185, enero de 2005, p. 87-106.

SALANIÉ, B. *The Economics of contracts*. Cambridge: MIT Press, 1997.

SALAZAR, M. «Les polítiques de recursos humans al sector públic de Catalunya». En: *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*, Actes del Congrés Català de Gestió Pública, EAPC, Barcelona, 2003, p. 585-588.

SALVADOR, E. (ed.). *Catalunya davant la societat de la informació: nous actors i noves polítiques*. Barcelona: Mediterrània, 1999.

SAVAS, E. «Privatization and Productivity». En: HOLZER, M. (ed.). *Public Productivity Handbook*. Nueva York: Marcel Dekker Inc, 1992, p. 79-99.

SANTOLÀRIA, J. «Las administraciones públicas y el sector público» (tesis doctoral UB, pendiente de presentación). Barcelona, 2003.

SANTOLÀRIA, J. «La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano». IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.

SELIM, G.; A. YIANNAKAS. «Outsourcing the Internal Audit Function: A Survey of the UK Public and Private Sectors». *International Journal of Auditing*, vol. 4, 2000, p. 213-226.

SCHNEIDER, B. *Outsourcing*. Bogotá: Norma, 2004.

TAYLOR, P. «Do public sector contract catering tender procedures result in an auction for lemons?». *International Journal of Public Sector Management*, vol. 18 (6), 2005, p. 484-497.

VICENT-JONES, P. «Contractual Governance: Institutional and Organizational Analysis». *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 20 (3), otoño, 2000, p. 317-351.

WHITE, G.; M. ROBINSON. «6.Towards synergy in social provision: civic organizations and the state». En: MINOGUE, M., C. POLIDANO y D. HULME (ed.). *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2000, p. 94-116.

YOUNG, S. «Outsourcing in the Australian health sector». *International Journal of Public Sector Management*, vol.18 (1), 2005, p. 25-36.

ZIFCAK, S. «Contractualism, Democracy and Ethics». *Australian Journal of Public Administration*, vol. 60 (2), junio de 2001, p. 86-98.

Capítulo 4

Nuevas fórmulas de prestación de servicios públicos locales: experiencias y propuestas sobre los determinantes de la externalización en Cataluña

Miquel Salvador y Carles Ramió
 Universidad Pompeu Fabra

Introducción

El gobierno y la Administración local han demostrado ser un campo fértil para la puesta en práctica de experiencias innovadoras en materia de gestión pública (Ihrke et al. 2003), especialmente en lo referente a los procesos orientados a mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía (Baldersheim y Wollman 2006). En un contexto de contención presupuestaria y crecientes demandas de la ciudadanía, las administraciones locales han visto incrementar la presión para generar nuevas fórmulas de gestión que les permitan afrontar los retos del nuevo escenario.

La búsqueda de nuevas fórmulas de gestión de servicios se ha visto marcada por un contexto de creciente influencia de referentes conceptuales e ideológicos internacionales que, con mayor o menor grado de ajuste y adaptación, se han incorporado a nuestra realidad administrativa. Estos referentes pueden agruparse bajo las corrientes integradas en la nueva gestión pública (o *New Public Management*), denominación otorgada por buena parte de los académicos del campo de la gestión pública a las reformas del sector público de los años ochenta y noventa (Hood 1991; Osborne y Gaebler 1994). Aunque existen diferentes orientaciones dentro de la nueva gestión pública (Ramió y Salvador 2005), predominan las favorables a la incorporación de mecanismos de mercado en la gestión pública y, en especial, a la utilización intensiva de la contratación externa como vía para incrementar la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Esta opción registra una creciente implantación a nivel internacional, como indican Domberger i Hall al afirmar que «la producción gubernamental de bienes y servicios, y la intervención directa en actividades microeconómicas está en declive en todo el mundo» (1996, 129), un diagnóstico compartido por otros autores como Minicucci y Donahue

(2004) o Savas (1992). Una difusión creciente aunque con importantes matices según cada realidad político-administrativa nacional (Ramíó y Salvador 2007).

En el plano académico, desde los ya clásicos estudios sobre la decisión de producir directamente o no los servicios públicos (Ferris 1986; Ferris y Graddy 1986), la contratación externa o la externalización como opción de gestión pública está constituyendo un ámbito de creciente interés académico desde diversas disciplinas como la teoría económica (López Casasnovas 2003), la ciencia política (Arenilla 2003; Kakabadse y Kakabadse 2001; Leiblein, Reuer y Dalsace 2002), la sociología del trabajo (Hebson et al. 2003), o la economía financiera (Johnstone 2002).

Una importante línea de reflexión en este campo se ha centrado en los determinantes de la producción y provisión de servicios públicos locales (Hefetz y Warner 2004; Brown y Potoski 2003; Joassart-Marcelli y Musso 2005; Lamothe et al. 2008). A pesar de su creciente número, las investigaciones desarrolladas en este campo no consiguen consensuar qué factores inciden de forma más determinante en la externalización de servicios de los gobiernos locales. El presente artículo pretende aportar nuevos argumentos basados en un exhaustivo análisis de las experiencias reales sobre la externalización de servicios públicos en los ayuntamientos de Cataluña, con un planteamiento basado en un enfoque neoinstitucionalista aplicado al campo de la ciencia política y de la Administración.

¿Servicios externalizables versus ayuntamientos externalizadores?

La creciente difusión de la externalización de servicios como fórmula de gestión, tanto entre administraciones locales como dentro de éstas, a sus diferentes áreas de actuación parece ilustrada tanto a nivel internacional (Domberger i Hall 1996; Minicucci y Donahue 2004; Savas 1992) como por las todavía limitadas experiencias de España y Cataluña (Ajuntament de Barcelona 1999; Fundació Pi i Sunyer 2003; Ramíó y García 2006; Ramíó, Salvador y García 2007), con tan sólo algunos matices (Hefetz y Warner 2004) y diferencias en cuanto a su estilo según la realidad político-administrativa nacional (Ramíó y Salvador 2007).

Sin embargo, no parece confirmada la hipótesis de si esta creciente difusión obedece a la progresiva incorporación de administraciones locales a los argumentos asociados a la externalización de forma global o realmente la expansión se extiende tan sólo a determi-

nados ámbitos de gestión de las municipalidades. En otros términos, la cuestión que se plantea es si el proceso de externalización obedece a una opción global de una determinada administración local (argumento que proponemos asociar a la variable «ayuntamientos externalizadores») o a la realidad de unos servicios que, por sus características intrínsecas, son más fácilmente contratables externamente (argumento que proponemos asociar a la variable «servicios externalizables»).

Siguiendo los diferentes regímenes internacionales de autonomía local, el debate se sitúa en las opciones de maniobra de las administraciones locales para optar por la provisión directa de determinados servicios públicos o la provisión mediante la contratación de agentes externos, dilema recogido en la denominada *make or buy literature* (Brown y Potoski 2003; Lamothe, Lamothe y Feiock 2008).

En estas opciones parece que tanto la teoría (Williamson 1981) como los análisis basados en los datos reales (Ferris y Graddy 1986; Levin y Tadelis 2005) mantienen que las características del servicio juegan un papel central en la decisión de externalizar, es decir, que existen ciertos servicios más fácilmente o más propensos a ser externalizados que otros. Esta diferencia entre servicios ha tendido a asociarse, siguiendo estos argumentos asociados a la perspectiva económica, a la especificidad del servicio y a la dificultad para su medida (Lamothe, Lamothe y Feiock 2008).

La especificidad del servicio se vincula a la inversión requerida para desarrollar las tareas asociadas a su prestación. En aquellos servicios que requieren inversiones muy elevadas (por ejemplo, en equipamiento, maquinaria, etc.), suelen aparecer proveedores iniciales que bloquean la entrada de nuevos por los citados costes iniciales. Esta elevada inversión, además, suele utilizarse como argumento para desarrollar argumentos de resistencia al cambio en la negociación de los servicios externalizados, al incrementarse significativamente los costes de transacción. El contraste entre un servicio de mantenimiento y distribución de agua y un servicio de mantenimiento del parque público puede ejemplificar la diferencia en cuanto a distintos grados de especificidad.

Diversos autores asocian una elevada especificidad –y los elevados costes de transacción vinculados– a la producción directa del servicio por parte de las administraciones públicas (Brown y Potoski 2003), aunque ello no es óbice para su contratación externa por otro tipo de razones de carácter político, económico o ideológico. En todo caso, en la externalización de servicios de elevada especificidad, se producen fuertes interdependencias entre el ayuntamiento y el proveedor que tienden a resultar en contratos a largo plazo, con riesgos de dependencia muy acusados (Williamson 1999). Conside-

rando la importante inversión inicial requerida para prestar el servicio, el proceso de internalización una vez externalizado se hace poco viable, aunque parecen más factibles soluciones mixtas.

La segunda variable caracterizadora de los servicios es la facilidad o dificultad para medirlos, esto es, para dar cuenta de sus requerimientos y de sus resultados, así como del seguimiento de su prestación. La teoría mantiene que cuando determinados servicios, por su propia definición, resultan difícilmente medibles o evaluables, tenderán a ser menos externalizados (Brown y Potoski 2003) en la medida en que los ayuntamientos no dispondrán de criterios para verificar el cumplimiento del contrato. Como ejemplo de servicios de difícil medida suelen apuntarse aquellos asociados a la salud y los servicios a las personas (asuntos sociales). Sin embargo, la evidencia internacional muestra cómo también éstos son objeto de externalización, en especial por su carácter intensivo en personal y las diferencias en cuanto a costes entre el sector público y el privado, por las condiciones laborales ofrecidas en cada caso (Ferris y Graddy 1986). Sin embargo, las sensibilidades que suelen vincularse a estos servicios, así como el potencial riesgo de objetivos dispares entre la Administración local y los potenciales agentes en los que se ha externalizado, parecen facilitar que tienda a restringirse la contratación externa en este campo. En otros términos, la producción interna de estos servicios tiende a utilizarse como mecanismo para compensar la falta de instrumentos efectivos para medir su funcionamiento y resultados (Williamson 1999).

En el debate sobre el *make or buy* aparecen otras investigaciones que, complementariamente a las características del servicio («servicios externalizables»), introducen como variables explicativas los rasgos del gobierno local y su entorno («ayuntamientos externalizadores»). Desde estas investigaciones, al valorar la decisión de producir internamente o contratar externamente la producción de servicios públicos, se otorga valor explicativo a variables como las capacidades y la estructura de gestión del gobierno local o su posición en el mercado de proveedores (Lamothe et al. 2008), la estructura de mercado, el modelo de gestión y la capacidad de incorporar a los ciudadanos en el proceso (Hefetz y Warner 2004), el carácter metropolitano del municipio o su estructura industrial, la profesionalización de su nivel de gestión y su capacidad fiscal (Brown y Potoski 2003; Joassart-Marcelli y Musso 2005), entre otros. Estas investigaciones apuntan a complementar la decisión sobre externalizar considerando no tan sólo las características del servicio en concreto como las de la organización municipal encargada de optar por un modelo u otro de prestación. Aunque sus argumentos se basan en experiencias propias de entornos ajenos a la realidad de la Administración pública española, se toman en con-

sideración como punto de partida para desarrollar el análisis desde la perspectiva denominada «ayuntamientos externalizadores».

Así, frente a argumentos centrados en la naturaleza intrínseca de cada servicio público, que se asocian a fallas del mercado o del gobierno, desde la perspectiva que se ha denominado «ayuntamientos externalizadores» se propone centrar la atención en las características políticas y organizativas de la Administración local para contribuir a explicar sus opciones de gestión.

Datos y método

Aunque la mayor parte de los planteamientos explicativos combinan variables asociadas a las características de los servicios y características de los municipios y sus administraciones públicas, no consiguen obtener resultados concluyentes, pues varía de forma significativa el peso efectivo de las variables consideradas. A modo de ejemplo, algunas de estas investigaciones no coinciden con el peso asignado a los gerentes municipales (*city-managers*) en las decisiones sobre externalización, ello en buena medida por basar sus conclusiones en los datos ofrecidos por la encuesta de la Internacional City/County Management Association (ICMA), una asociación de directivos de administraciones locales y supralocales que tiende a sobrerrepresentar las ciudades que disponen de este estrato profesional (Lamothe et al. 2008). Por su parte, Joassart-Marcelli y Musso (2005) coinciden también con dichas críticas a la citada encuesta, además de por el tamaño de las ciudades incluidas (superior a diez mil habitantes).

La ponencia que se presenta pretende contribuir a dicho debate aportando datos basados en una encuesta realizada por la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales a la totalidad de municipios de Cataluña con más de cinco mil habitantes y capitales de comarca, un total de 193. La encuesta combinaba la información sobre datos básicos del municipio con datos referidos a su estructura y funcionamiento (a nivel político y de gestión), sobre sus entes instrumentales y organizaciones vinculadas, sobre sus servicios públicos y la fórmula de gestión utilizada para su producción y sobre la información económica y presupuestaria. La exhaustividad de la información recopilada se combina con el hecho de que la encuesta se basa en el universo completo de administraciones locales de dicha región, de manera que los datos que se extraen permiten incluir en el análisis las distintas opciones de gestión desarrolladas por ciudades con una importante variabilidad interna, tanto en volumen de población y rasgos

socioeconómicos como en opciones políticas en el gobierno y características institucionales, entre otras.

Una primera aproximación: externalización e impactos presupuestarios

A modo de introducción a la complejidad de la realidad de la externalización de servicios públicos considerado, se ofrece a partir de sus impactos sobre las dos principales partidas presupuestarias asociadas, el capítulo I (gastos de personal) y el capítulo II (gastos de bienes y servicios, donde suelen imputarse las externalizaciones), para el universo de ayuntamientos analizados.

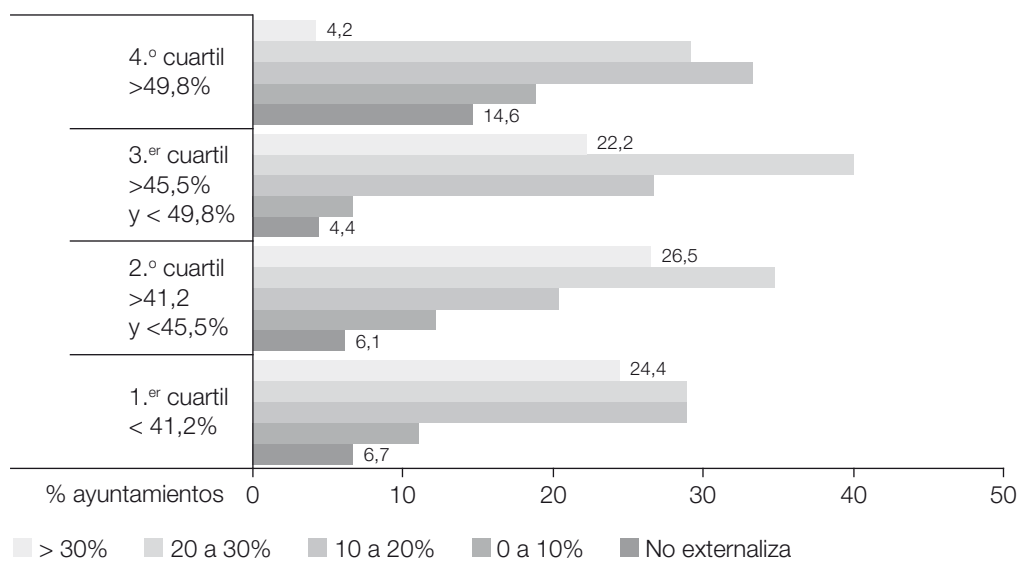
Para ilustrar esta diversidad, se presenta la agrupación del universo de ayuntamientos considerados en cuartiles (cuatro grupos de similar tamaño) a partir de dos indicadores:

- porcentaje que suponen los gastos de personal (capítulo I) sobre el total del gasto corriente consolidado;
- porcentaje que suponen los gastos de compras de bienes y servicios (capítulo II) sobre el total de gasto corriente consolidado.

Ambas agrupaciones se han contrastado con el porcentaje de servicios públicos externalizados. Para ello se ha tomado como referencia, atendiendo a la legislación española, el listado ofrecido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (BOE n.º 80, de 3 de abril de 1985), que se ha completado con otros servicios que, sin ser de prestación obligatoria por parte de los municipios, en la práctica suelen prestarse desde este nivel de administración. En esta primera aproximación se han distinguido cinco categorías que van desde los ayuntamientos que no externalizan ningún servicio hasta los que contratan externamente más del 30% de los servicios. Los resultados se reflejan en los siguientes gráficos (gráfico 1 y gráfico 2).

Los valores extremos muestran la relación esperada, es decir, que aquellos casos que más externalizan registran menores costos de personal y, a la inversa, que aquellos que optan por la producción directa de servicios públicos tienden a incrementar el volumen –y gasto– de personal. Así, los ayuntamientos ubicados en el primer cuartil (menor gasto en personal según el porcentaje del capítulo I sobre el gasto corriente consolidado) registran también los mayores porcentajes de externalización (tomando el dato de casos

Gráfico 1. Agrupación de ayuntamientos por cuartiles según gastos de personal (% cap. I sobre el gasto corriente consolidado) y externalización de servicios públicos

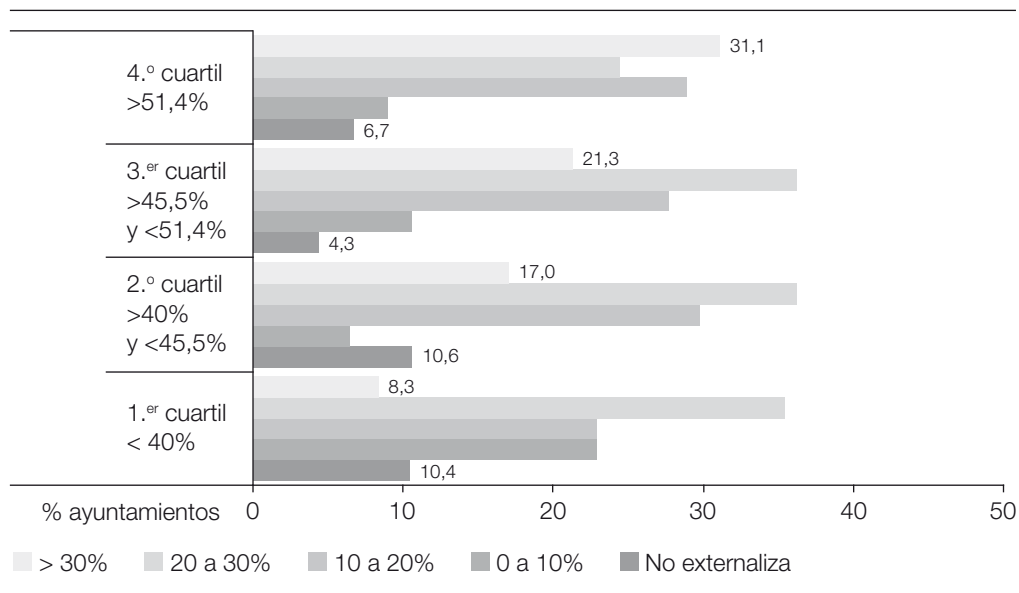


Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta «Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer».

que contratan externamente más del 30% de servicios, en este caso el 24,4%). En el extremo opuesto, tan sólo el 4,2% de los ayuntamientos del cuarto cuartil (mayor gasto en personal) externalizan el mayor número de servicios públicos. Sin embargo, los tramos intermedios siguen pautas diversas, no directamente lineales siguiendo la lógica esperada.

En el caso del capítulo de gasto asociado habitualmente a la contratación externa, de nuevo los valores extremos muestran la relación esperada, es decir, que aquellos casos que más externalizan registran mayores porcentajes de gasto en compra de bienes y servicios y que aquellos que optan por la producción directa de servicios públicos tienden a reducir su gasto en esta partida. Así, los ayuntamientos ubicados en el primer cuartil (menor gasto en compra de bienes y servicios según el porcentaje del capítulo II sobre el gasto corriente consolidado) registran también los menores porcentajes de externalización (tomando el dato de casos que contratan externamente más del 30% de los servicios, en este caso solo un 8,3%). En el extremo opuesto, el 31,1% de los ayuntamientos del cuarto cuartil (mayor gasto en compra de bienes y servicios) externalizan el mayor

Gráfico 2. Agrupación de ayuntamientos por cuartiles según gastos de compras de bienes y servicios (% cap. I sobre el gasto corriente consolidado) y según externalización de servicios públicos



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta «Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer».

número de servicios públicos (categoría de más del 30%). Sin embargo, de nuevo los tramos intermedios siguen pautas diversas.

Tomando ambas variables como punto de partida, se plantea introducir el debate sobre las variables latentes a incluir en el análisis de los procesos de externalización de los servicios públicos locales.

El análisis de los «servicios externalizables»

Una primera línea argumental se plantea a partir de los argumentos asociados a las características de los servicios como factor explicativo de su grado de externalización. Siguiendo los listados de servicios públicos que ofrece la Ley 7/85, completados con otros servicios que en la práctica suelen prestarse desde este nivel de administración, se han destacado dos agrupaciones que reflejan dos ámbitos clave de intervención de los gobiernos locales:

- a) Una agrupación que hemos denominado «servicios dirigidos a las personas», categoría en la que se incluyen nueve servicios concretos: (1) prestación de servicios sociales, (2) acciones públicas relativas a la salud, (3) guarderías, (4) escuelas de adultos, (5) residencias para la tercera edad, (6) cultura, (7) bibliotecas públicas, (8) museos y (9) enseñanzas artísticas, conservatorios de música y escuelas de música.
- b) Una agrupación que hemos denominado «servicios urbanos», en la que se incluyen diez servicios concretos: (1) vivienda, (2) transporte colectivo de viajeros, (3) acceso a los núcleos de población, (4) limpieza viaria, (5) pavimentación y conservación de las vías públicas, (6) suministro domiciliario de agua potable, (7) alcantarillado, (8) recogida de residuos, (9) recogida selectiva de residuos y (10) mantenimiento de los parques públicos.

Una primera aproximación descriptiva de los datos resultantes de la encuesta muestra que el 57,5% de los municipios no externalizan ningún servicio de la categoría denominada «servicios dirigidos a las personas», mientras que en el caso de los «servicios urbanos», tan sólo el 9,8% asume directamente la producción sin contar con la contratación externa.

Tabla 1. Ayuntamientos que externalizan (%)

<i>Servicios a las personas</i>	<i>Ayuntamientos</i>	<i>Servicios urbanos</i>	<i>Ayuntamientos</i>
Prestación de servicios sociales	4,7	Vivienda	6,3
Acciones públicas relativas a la salud	1,6	Transporte colectivo de viajeros	68,2
Guarderías	26,8	Acceso a los núcleos de población	5,0
Escuelas de adultos	2,6	Limpieza viaria	62,6
Residencias para la tercera edad	32,8	Pavimentación /conservación de vías públicas	4,8
Cultura	1,1	Suministro domiciliario de agua potable	77,5
Biblioteca pública	0,0	Alcantarillado	30,8
Museos	2,0	Recogida de residuos	80,3
Conservatorios y escuelas de música	15,6	Recogida selectiva de residuos	79,5
Promedio	9,7	Mantenimiento de parques públicos	11,4
		Promedio	42,6

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta «Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer».

Una primera aproximación muestra la diferente presencia de la externalización de servicios públicos como fórmula de gestión según las dos agrupaciones de servicios realizados. Los datos permiten apuntar que un mayor número de ayuntamientos opta por utilizar la contratación externa para la producción de «servicios urbanos» y, entre ellos, especialmente para aquellos cuya especificidad (suministro domiciliario de agua) y medibilidad (recogida de residuos o el transporte colectivo de viajeros) resultan más elevadas y para las que existe una importante presencia de proveedores privados. Sin embargo, aparecen salvedades, como la baja presencia de la externalización en el ámbito de vivienda, que podría asociarse a la relativa poca actividad desarrollada en este ámbito –básicamente centrada en el impulso de promociones públicas y en actividades de información y asesoramiento–, o la inercia presente en servicios como la «pavimentación y conservación de vías públicas» (tradicionalmente prestada directamente por el ayuntamiento).

En el ámbito de los «servicios a las personas», el promedio de ayuntamientos que optan por la externalización resulta mucho menor, con salvedades que podrían explicarse, parcialmente, en términos de medibilidad (guarderías y residencias para la tercera edad), aunque también con argumentos referidos a la alta disponibilidad de empresas proveedoras de estos servicios en el mercado.

Además de por las características de los servicios incluidos en cada agrupación, otro argumento que contribuye a explicar el distinto grado de penetración de la externalización es la existencia de determinadas comunidades epistémicas como agrupaciones de profesionales con determinados conocimientos, valores y actitudes que pueden mostrarse favorables o no hacia el uso de determinadas prácticas de gestión. Aunque su peso efectivo puede variar de forma muy significativa en cada realidad administrativa municipal, puede apuntarse la relación entre la existencia de ciertos colectivos como los trabajadores sociales altamente sensibilizados con una determinada manera de concebir la intervención pública en el ámbito de la asistencia social con el hecho de que estos servicios registren menores niveles de externalización. Igualmente puede establecerse la relación entre la presencia en determinados ámbitos de gestión de colectivos profesionales con perfiles técnicos (ingenieros) u orientados a criterios de eficiencia, próximos a la empresa privada con la mayor presencia de la externalización (el suministro domiciliario de agua potable podría ser un buen ejemplo).

Aunque no se dispone de datos que, de forma sistemática, permitan sustentar la incorporación de las variables apuntadas en cuanto a inercia, existencia de proveedores privados y de colectivos profesionales vinculados, su consideración apunta hacia la conveniencia

de introducir variables adicionales a las propias características de los servicios para explicar la utilización y la difusión de fórmulas de externalización.

En otros términos, se constata que las características intrínsecas de los servicios públicos, en cuanto a especificidad y medibilidad, no permiten explicar satisfactoriamente los resultados obtenidos en cuanto a su producción directa o su externalización en los ayuntamientos.

El análisis de los «ayuntamientos externalizadores»

Una visión complementaria al análisis de la externalización se plantea desde la perspectiva de los ayuntamientos que, independientemente de la naturaleza del servicio en cuestión, optan por utilizar la fórmula de la contratación externa para su gestión.

Para medir el grado de externalización que se registra en cada corporación municipal, se propone centrar la atención en el conjunto de servicios prestados (incluyendo obligatorios según la Ley 7/85 y no obligatorios). Como indicadores complementarios se considera el porcentaje de ayuntamientos que no externalizan o lo hacen en menos del 10% de los servicios frente al porcentaje de ayuntamientos que optan por contratar externamente más del 30%.

Desde la perspectiva del análisis de los «ayuntamientos externalizadores», se plantea la incorporación de variables referidas al equipo de gobierno y a la organización administrativa que informen de las características de la corporación local y como éstas inciden en la existencia o no de servicios contratados externamente. Atendiendo a los objetivos de la ponencia, se ha optado por destacar dos bloques de variables para informar sobre las características de la política y la organización municipal: un primero incluye indicadores sobre la fortaleza y la estabilidad de los equipos de gobierno; el segundo está referido al volumen de gasto en materia de personal y a tres figuras clave en los procesos de decisión en materia de gestión pública municipal (los secretarios, los interventores y la figura del gerente unitario o gerentes sectoriales).

Fortaleza y estabilidad del gobierno local

Un primer grupo de indicadores para el análisis de los «ayuntamientos externalizadores» se centra en la fortaleza y la estabilidad de los gobiernos, como referente para considerar

las capacidades de liderazgo político del modelo de gestión. A partir de la encuesta realizada, se han destacado cuatro indicadores para informar esta dimensión:

1. Tipo de gobierno, distinguiendo entre gobierno mayoritario o coalición mayoritaria (168 casos) y gobierno minoritario o de coalición minoritaria (28 casos). La primera categoría se asocia a una mayor fortaleza del equipo de gobierno en el establecimiento de directrices en materia de gestión para la prestación de servicios públicos y, por tanto, mayor capacidad para controlar las externalizaciones en caso de que se produjesen.

2. Modificación de la composición política del gobierno en el periodo 2003- 2007, distinguiendo los municipios en los que sí se ha modificado (48) y aquellos en que se ha mantenido estable (125 casos). Con este indicador se ofrece una imagen complementaria de la estabilidad del equipo de gobierno y cabe suponer que los casos que registran mayor permanencia en la composición política del gobierno refuerzan su capacidad de dirección y control de eventuales externalizaciones.

3. Dedicación del alcalde, distinguiendo entre dedicación exclusiva (118 casos), dedicación parcial (34 casos) o sin dedicación (36 casos). Este indicador se orienta a reforzar la información sobre el grado de fortaleza y profesionalización del equipo directivo político a partir de la dedicación al cargo de su máximo exponente. Cabe suponer que a mayor dedicación del alcalde, mayor capacidad de dirección y control de las eventuales externalizaciones.

4. Dedicación de los regidores del equipo de gobierno, distinguiendo la dedicación exclusiva de todos ellos (90 casos) y la dedicación parcial (82 casos). En la misma línea que el indicador anterior referido al alcalde, se asocia una mayor dedicación de los regidores del equipo de gobierno a una mayor capacidad de dirección y control de las eventuales externalizaciones.

Los resultados obtenidos para los indicadores considerados muestran algunas tendencias en cuanto a la relación entre la fortaleza y estabilidad de los gobiernos y nivel de externalización de servicios.

Según los datos obtenidos, en el grupo de ayuntamientos con un gobierno más fuerte (gobierno mayoritario o coalición mayoritaria), se registran menores porcentajes, si bien ligeros, de externalización de servicios públicos.

La modificación de la composición del gobierno muestra que en el grupo que ha registrado cambios existe un mayor nivel de externalización, mientras que en el grupo de ayuntamientos que se mantienen estables se registran porcentajes similares de externalización.

Tabla 2. Indicadores de fortaleza y estabilidad de los gobiernos

<i>Fortaleza y estabilidad del gobierno</i>	<i>Externalización de los servicios totales*</i>	
	<i>0 < 10%</i>	<i>> 30%</i>
Tipo de gobierno		
Gobierno o coalición mayoritaria	20,1	19,5
Gobierno o coalición minoritaria	21,4	21,4
Modificación de la composición del gobierno		
Sí	14,6	18,7
No	22,8	22,0
Dedicación del alcalde		
Exclusiva	17,8	20,3
Parcial	25,0	21,9
Sin dedicación	22,2	16,7
Dedicación de los regidores del equipo de gobierno		
Exclusiva	13,3	30,0
No exclusiva	29,3	7,3

* Ley 7/85 y no obligatorios.

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta «Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer».

La mayor dedicación del alcalde y, especialmente, de los regidores del equipo de gobierno se da en paralelo a mayores niveles de externalización, favoreciendo el argumento que vincula capacidades de dirección política con incremento de la contratación externa de servicios (con tan sólo la salvedad de los casos de alcaldes sin dedicación).

Contrastan así unos gobiernos relativamente fuertes y estables (considerando el tipo de gobierno y el mantenimiento de su composición política) con una menor presencia de externalización de servicios, con unos gobiernos relativamente menos fuertes y estables en los que no se perfila una tendencia clara (porcentajes similares entre los que no externalizan y los que sí). Por otro lado, la dedicación exclusiva del equipo de gobierno (alcalde y regidores), equiparable a profesionalización de este ámbito, se corresponde con mayores porcentajes de externalización.

Del contraste apuntado puede interpretarse la externalización en términos de opción de gestión de un ámbito político más profesionalizado, independientemente de la estabilidad o fortaleza del gobierno local. La profesionalización del ámbito político debería contrastarse con su contraparte en el nivel de gestión.

Organización de la Administración municipal

Un segundo grupo de indicadores para complementar el análisis de los «ayuntamientos externalizadores» se centra en la caracterización de la organización administrativa municipal, como referente para considerar las capacidades de gestión para la externalización de servicios públicos locales. A partir de la encuesta realizada se han destacado cuatro indicadores para informar esta dimensión:

1. Secretario del ayuntamiento, como figura destacada en los procesos de toma de decisiones en materia de gestión pública, como mínimo a nivel de control legal del proceso, distinguiendo los de habilitación nacional (136 casos) de los que no (56 casos). En los casos en que una sola persona comparte las funciones de esta figura con la de interventor, se han considerado por separado (figura de secretario-interventor). Cabe suponer que una mayor profesionalización y estabilidad de esta figura –habilitación– se corresponde con mayor capacidad de control del proceso de externalización de servicios.
2. Interventor del ayuntamiento, también como figura destacada en los procesos de toma de decisiones en materia de gestión, en lo referente al control de la dimensión económica, distinguiendo de nuevo si se trata de profesionales de habilitación nacional (115 casos) o no (77 casos). En los casos en que una sola persona comparte las funciones de esta figura con la de secretario, se han considerado por separado (figura de secretario-interventor). En la línea del cargo citado en el punto anterior, cabe suponer que una mayor profesionalización asociada a la habilitación nacional se corresponde con una mayor capacidad de control del proceso de externalización de servicios.
3. Gerente unitario o similar, como figura directiva con un perfil claramente de gestión que se asocia a la introducción de nuevos modelos de organización y funcionamiento de la Administración municipal. Se distinguen los ayuntamientos que disponen de esta figura (31 casos) de aquellos en que no aparece (156 casos). Su presencia se asocia no tan sólo a las capacidades de control del proceso de externalización de servicios sino también a su propio impulso, identificándose ambas (la figura del gerente y la externalización de servicios) a un estilo que toma referencias del sector privado para transformar la gestión pública.
4. Gerentes de área, como figuras directivas asimilables a la comentada en el punto anterior, pero de alcance sectorial y no global del ayuntamiento. Se distinguen los ayuntamientos que disponen de estas figuras (44 casos) de aquellos en que no aparecen (144

casos). Su presencia se valora en los mismos términos que los apuntados para el gerente unitario, como reflejo de un estilo de gestión que tiende a favorecer la externalización de servicios.

Tabla 3. Indicadores de la organización administrativa

<i>Organización administrativa</i>	<i>Externalización de los servicios totales*</i>	
	<i>0 < 10%</i>	<i>> 30%</i>
Secretario de habilitación nacional		
Sí	19,1	18,3
No	23,6	23,6
Interventor de habilitación nacional		
Sí	19,8	16,2
No	21,1	25,0
Gerente unitario		
Sí	6,4	32,3
No	23,2	16,8
Gerentes de área		
Sí	9,1	29,6
No	23,9	29,6

* Ley 7/85 y no obligatorios.

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta «Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer».

Los resultados obtenidos en los indicadores referidos a las tres figuras destacadas en los procesos de decisión y control de la gestión municipal muestran un claro contraste entre las clásicas (secretario e interventor) y las más recientes (gerente unitario y gerentes de área), en su relación con los porcentajes de externalización registrados.

En los casos que aparece la figura del secretario de habilitación nacional, los porcentajes de ayuntamientos que menos y más externalizan no reflejan una pauta clara que permita apuntar tendencias. En relación con la figura del interventor de habilitación nacional, el grupo de ayuntamientos que sí disponen de ella parecen registrar menores porcentajes de externalización, mientras que en el grupo de ayuntamientos que no tienen dicha figura tienden a registrar mayores porcentajes de externalización.

La situación se presenta mucho más clara al considerar la figura de los gerentes, pues tanto si se trata de uno unitario para el conjunto de la Administración municipal como si se trata de directivos sectoriales con este perfil, se registra una clara correlación con mayo-

res porcentajes de ayuntamientos que han optado por externalizar servicios públicos. En este caso, las diferencias son lo suficientemente claras como para reflejar la existencia de un modelo de gestión diferenciado, más proclive a considerar la externalización de servicios en los casos en que también aparecen los perfiles directivos citados.

La consideración del porcentaje de ayuntamientos que optan por la externalización de servicios y las variables asociadas a la organización administrativa permiten apuntar como tendencia una relación positiva entre la existencia de la figura de gerentes, tanto unitarios como sectoriales, y la externalización, esto es, a mayor presencia de gerentes, mayores porcentajes de externalización de servicios.

El perfil de los «ayuntamientos externalizadores»

Atendiendo a la combinación de las variables referidas a la fortaleza y la estabilidad de los gobiernos locales y las referidas a la organización de la Administración local, se apuntan algunos rasgos distintivos presentes en los ayuntamientos que han optado de forma más clara por la externalización de servicios públicos. Estos rasgos, sin embargo, no son ni exclusivos ni determinantes para este fenómeno que ha tendido a extenderse a la mayor parte de las administraciones locales, pero sí se detectan con mayor intensidad en aquellos grupos de ayuntamientos que han utilizado de forma más intensiva la contratación externa.

Con dichas cautelas, pero atendiendo a los datos ofrecidos por la exhaustiva encuesta utilizada, se pueden establecer los perfiles de los ayuntamientos que no han externalizado sus servicios, tanto obligatorios como no obligatorios, como los perfiles de los ayuntamientos que han externalizado más del 30% de los servicios públicos que prestan.

El establecimiento de estos perfiles permite ofrecer una imagen sintética de los rasgos característicos de la externalización de servicios y destaca especialmente la idea de asociar contratación externa a cierta inestabilidad de los gobiernos –en cuanto a cambios en la composición política–, a la profesionalización del ámbito político –en especial los regidores del equipo de gobierno– y al surgimiento de figuras asociadas a la implantación de nuevos estilos de gestión en el ámbito municipal, como son los gerentes unitarios y los gerentes de área.

Tabla 4. Perfiles de ayuntamientos en relación con la externalización de los servicios obligatorios y no obligatorios

<i>Ayuntamientos que no externalizan sus servicios</i>	<i>Ayuntamientos que externalizan más del 30% de servicios</i>
Administraciones con más gasto de personal Grupo de ayuntamientos cuyo capítulo I es inferior al 41,2% del gasto corriente: no externalizan el 14,6%. Grupo de ayuntamientos cuyo capítulo I es superior al 49,8% del gasto corriente: externalizan >30% un 4,2%.	Administraciones con menor gasto en personal Grupo de ayuntamientos cuyo capítulo I es inferior al 41,2% del gasto corriente: no externalizan el 6,7%. Grupo de ayuntamientos cuyo capítulo I es superior al 49,8% del gasto corriente: externalizan >30% un 24,4%.
Administraciones con menor gasto en compra de bienes y servicios Grupo de ayuntamientos cuyo capítulo II es inferior al 40% del gasto corriente: no externalizan el 10,4%. Grupo de ayuntamientos cuyo capítulo II es superior al 51,4% del gasto corriente: externalizan >30% un 8,3%.	Administraciones con mayor gasto en compra de bienes y servicios Grupo de ayuntamientos cuyo capítulo II es inferior al 40% del gasto corriente: no externalizan el 6,7%. Grupo de ayuntamientos cuyo capítulo II es superior al 51,4% del gasto corriente: externalizan >30% un 31,1%.
Estabilidad en la composición política del gobierno De los ayuntamientos que la han modificado, el 14,6% no externalizan.	Inestabilidad en la composición política del gobierno De los ayuntamientos que la han modificado, el 18,8% externalizan más del 30%.
Alcalde con dedicación parcial o sin dedicación No externalizan el 25% de ayuntamientos con alcalde con dedicación a tiempo parcial y el 22,2% con alcalde sin dedicación.	Alcalde con dedicación exclusiva o parcial El 20,3% de ayuntamientos con alcalde con dedicación exclusiva y el 21,9% de casos con alcalde con dedicación parcial externalizan más del 30% de servicios.
Regidores del equipo de gobierno con dedicación parcial No externalizan el 29,3% de ayuntamientos (frente al 7,3% que externalizan más del 30% de servicios).	Regidores del equipo de gobierno con dedicación exclusiva El 30% de ayuntamientos externalizan más del 30% de servicios (frente al 13,3% que no externalizan).
Ayuntamientos sin gerente unitario No externalizan el 23,2% de ayuntamientos.	Ayuntamientos con gerente unitario El 32,3% de casos externalizan más del 30% de servicios.
Ayuntamientos sin gerentes de área No externalizan el 23,9% de ayuntamientos.	Ayuntamientos con gerentes de área El 29,5% de casos externalizan más del 30% de servicios.

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta «Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer».

A modo de conclusión: servicios externalizables y ayuntamientos externalizadores

A modo de conclusiones provisionales, se constata la diversidad y complejidad del fenómeno de la externalización de servicios públicos locales que, para el caso de las administraciones analizadas, no permiten distinguir modelos puros o claramente diferenciados. La combinación de factores asociados a las características de los servicios objeto potencial de la contratación externa junto con los rasgos distintivos de los gobiernos y las administraciones permiten, sin embargo, apuntar tendencias que deberían ser objeto de una futura investigación.

En este apartado final se plantea la integración de ambos factores, siguiendo los argumentos planteados desde la perspectiva de los «servicios externalizables» y desde la perspectiva de los «ayuntamientos externalizadores».

Para ello se propone centrar la atención en los ayuntamientos que optan más claramente por la externalización en los dos grupos de servicios considerados («servicios a las personas» y «servicios urbanos»), a partir del indicador de contratar externamente tres o más de los nueve servicios considerados en cada caso.¹

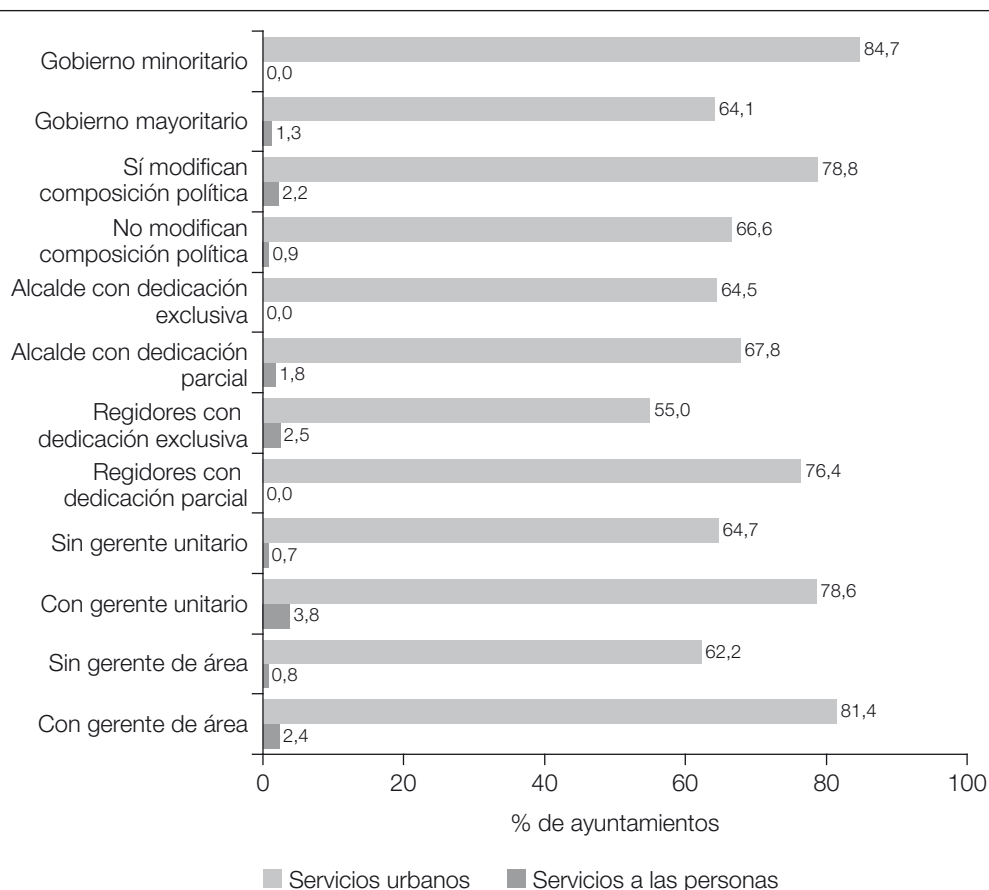
La revisión de los rasgos de los «ayuntamientos externalizadores» en el colectivo de ayuntamientos que optan más claramente por la contratación externa en «servicios a las personas» y «servicios urbanos» permite ofrecer una imagen complementaria, aunque matizada, de los argumentos ofrecidos en los apartados anteriores. El gráfico 3 recopila los resultados en porcentajes de ayuntamientos que cumplen con cada categoría.

Los datos presentados en el gráfico 3 permiten destacar cuatro conclusiones relevantes en relación con los argumentos expuestos a lo largo de la ponencia:

- a) Se refuerzan los argumentos asociados a las diferencias entre tipos de servicios y, en la franja de mayor externalización, la desigual presencia de la contratación externa se hace mucho más patente. Se confirma que, aunque el fenómeno de la externalización tiende a expandirse en la mayor parte de las corporaciones locales (Ramíó y García 2006; Ramíó, Salvador y García 2007), existen importantes ámbitos de actuación donde todavía no se utiliza esta fórmula de gestión con intensidad.

1. Es decir, ayuntamientos que externalizan tres o más servicios del listado de nueve servicios a las personas y ayuntamientos que externalizan tres o más servicios del total de la lista de «servicios urbanos».

Gráfico 3. Ayuntamientos que externalizan tres o más servicios (%)



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta «Observatori Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer».

- b) Se refuerzan los argumentos que asociaban porcentajes elevados de ayuntamientos que externalizan y gobiernos relativamente débiles (considerando conjuntamente el hecho de tener un gobierno minoritario o de coalición minoritaria y el hecho de haber modificado la composición política en el período 2003-2007 como síntoma de cierta inestabilidad).
- c) Sin embargo, los argumentos que asociaban dedicación exclusiva del alcalde y de los regidores del equipo de gobierno a mayores porcentajes de ayuntamientos que externalizan servicios públicos aparecen claramente matizados. En ambos casos, en

el sector que registra mayores niveles de externalización (servicios urbanos), aparece la evidencia contraria. La diferencia entre estos datos y los ofrecidos para el total de servicios públicos (que incluía los obligatorios y los no obligatorios) conduce a revisar la relevancia del papel de los máximos cargos políticos en relación con la externalización. Se refuerza así, en cierta medida, el argumento anterior sobre la relación entre debilidad del gobierno y externalización.

- d) Se refuerza de forma muy clara el papel de la figura de los gerentes (tanto unitarios como de áreas) en relación con una mayor presencia de fórmulas de externalización de servicios, tanto en el ámbito que ha tendido a utilizar más este mecanismo de gestión (servicios urbanos) como –de forma destacada atendiendo a los demás casos– en los ámbitos que hasta el momento menos lo utilizaban (servicios a las personas). La presencia de estos perfiles directivos y la aparición de mayores porcentajes de casos que externalizan coincide con los análisis realizados por otras investigaciones internacionales (Hefetz y Warner 2004; Joassart-Marcelli y Musso 2005), aunque resulta conveniente profundizar en su impacto efectivo atendiendo a las diferencias apuntadas en otros grupos de ayuntamientos.

Con estas aportaciones en forma de tendencias apuntadas, se pretende destacar la conveniencia de profundizar la investigación de la diversidad de factores políticos y organizativos que, además de los rasgos propios del contexto municipal, inciden en el desarrollo y la difusión de la externalización de servicios públicos, en especial en la realidad de nuestras administraciones públicas locales.

Referencias bibliográficas

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Barcelona: Ediciones Díaz de Santos, 1999.

ARENILLA, M. *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: INAP, 2003.

BALDERSHEIM, H.; H. WOLLMAN. «Assessment of the Field of Comparative Local Government and a Future Research Agenda». En: BALDERSHEIM, H. y H. WOLLMAN (ed.). *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*. Opladen: Barbara Budrich Publishers, 2006.

BARZELAY, M. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Política y gestión pública*. Buenos Aires: CLAD, 2004.

BROWN, T. L.; M. POTOSKI. «Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions». *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, n.º 4, 2003, p. 441-468.

DOMBERGER, S.; C. HALL. «Contracting for public services: a review of antipodean experience». *Public Administration*, n.º 74, 1996, p. 129-147.

FERRIS, J. M. «The decision to contract out: An empirical analysis». *Urban Affairs Quarterly*, 22 (2), 1986, p. 289-311.

FERRIS, J. M.; E. GRADY. «Contracting out: For what? With whom? *Public Administration Review*, n.º 46, 1986, p. 332-344.

FUNDACIÓN PI I SUNYER. *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2003.

HEBSON, G.; D. GRIMSHAW; M. MARCHINGTON. «PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors». *Work, Employment and Society*, vol. 17 (3), septiembre de 2003, p. 481-501.

HEFETZ, A.; M. WARNER. «Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process». *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, n.º 2, 2004, p. 171-190.

HOOD, Ch. «A Public Management for All Seasons?». *Public Administration*, n.º 69, 1991.

IHRKE, D.; R. PROCTOR; J. GABRIS. «Understanding Innovation in Municipal Government: City Council Members Perspective». *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n.º 1, 2003.

JOASSART-MARCELLI, P.; J. MUSSO. «Municipal Service Provision Choices Within A Metropolitan Area». *Urban Affairs Review*, vol. 40, n.º 4, 2005, p. 492-519.

JOHNSTONE, D. «Public Sector Outsourcing as an Exchange Option». *Abacus*, vol. 38 (2), 2002, p. 153-176.

KAKABADSE, N.; A. KAKABADSE. «Outsourcing: a paradigm shift». *Journal of Management Development*, vol. 19 (8), 2000, p. 670-728.

—. «Outsourcing in the public services: a comparative analysis of practice, capability and impact». *Journal of Management Development*, vol. 21 (5), 2001, p. 401-413.

KRÜSSELBERG, H. G. «Markets and Hierarchies: About the Dialectics of their Antagonism and Compatibility». En: KAUFMANN, F. X. (ed.). *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*. Berlín: Walter De Gruyter, 1991.

LAMOTHE, S.; M. LAMOTHE; R. C. FEIOCK. «Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time». *Urban Affairs Review*, vol. 44, n.º 1, 2008.

LEIBLEIN, M. J.; J. J. REUER; F. DALSACE. «Do Make or Buy Decisions Matter? The influence of organizational governance on technological performance». *Strategic Management Journal*, vol. 23, 2002, p. 817-833.

LEVIN, J.; S. TADELIS. «Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities». Stanford University, 2005
<<http://www.stanford.edu/~jdlevin/research.htm>> (acceso el 5 de febrero de 2009).

LÓPEZ CASASNOVAS, G. (dir.). *Els nous instruments de la gestió pública*. Barcelona: La Caixa, 2003 (Col·lecció d'Estudis Econòmics; 31).

MINICUCCI, S.; J. DONAHUE. «A simple estimation method for aggregate government outsourcing». *Journal of Policy Analysis and Management*, 23 (3), 2004, p. 487-507.

OSBORNE, D.; T. GAEBLER. *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós, 1994.

POLLITT, Ch. *Managerialism in the Public Services*. Oxford: Blackwell, 1993.

—; G. BOUCKAERT. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RAMÍO, C.; M. SALVADOR. «Los referentes internacionales en los procesos de externalización de servicios públicos: experiencias y cuestiones clave». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 77, 2007.

—; M. SALVADOR, *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2005.

—; O. GARCÍA. «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*, n.º 35, 2006, p. 207-245.

—; M. SALVADOR; O. GARCÍA. *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer, 2007.

SAVAS, E. «Privatization and Productivity». En: HOLZER, M. (ed.). *Public Productivity Handbook*. Nueva York: Marcel Dekker Inc., 1992.

WILLIAMSON, O. E. «The economics of organization: The transaction cost approach». *American Journal of Sociology*, vol. 87 (3), 1981.

WILLIAMSON, O. E. *The mechanisms of governance*. Nueva York: Oxford University Press, 1999.

Capítulo 5

Las encuestas sobre la satisfacción de los servicios públicos en las ciudades¹

Ernesto Carrillo y Manuel Tamayo

Universidad Complutense de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos

Introducción: gobierno local y gobernanza receptiva

En el World Public Sector Report del año 2005 elaborado por Naciones Unidas se acuñó el término «gobernanza receptiva» (*responsive governance*) para referirse a una serie de tendencias emergentes en la Administración y la gerencia pública que configuran un modelo de administración distinto de la Administración pública tradicional y del nuevo *management* público. El atributo principal de este modelo de administración es la receptividad, esto es, la capacidad de la Administración para dar respuesta e incluso anticiparse a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Se trata de un modelo que pone un énfasis especial en los procedimientos empleados por la Administración, no sólo en los *outputs* de política pública y sus impactos. Además de la receptividad, se subrayan también otros valores democráticos clave, como la rendición de cuentas, la transparencia y la participación. En este modelo de administración, los ciudadanos ven reforzada su autoridad en sus relaciones con el Estado y las élites burocráticas pasan a ser responsables ante los ciudadanos y los distintos actores con intereses en los servicios y las políticas públicas. En esencia, la gobernanza receptiva vuelve a colocar el acento en una forma de administrar más democrática, frente a las contemplaciones más autoritarias y orientadas hacia la eficiencia propia, respectivamente, de la ciencia de la administración clásica y de la nueva gerencia pública.

A estas tendencias en la Administración pública no es ajeno el cambio cultural y, más concretamente, los procesos de posmodernización. En la fase posmoderna del desarro-

1. Este trabajo tiene su origen en una investigación financiada por el Ayuntamiento de Madrid, llevada a cabo por los autores de esta ponencia, en la que se diseñó y aplicó en Madrid en sus dos primeras ediciones de 2006 y 2007 la encuesta sobre *Calidad de vida en la ciudad y satisfacción con los servicios públicos*. La investigación se realizó en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset mediante convenio de colaboración con el Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid. A las dos instituciones expresamos nuestro más sincero agradecimiento.

llo, entre los ciudadanos de las sociedades industriales avanzadas, tiene lugar un declive del respeto a la autoridad y de la confianza en las instituciones jerárquicas, que incluye a las autoridades e instituciones gubernamentales y sus burocracias públicas. Al mismo tiempo que descende la confianza en el gobierno y la Administración, se experimenta también un crecimiento del apoyo a la democracia y, especialmente, a los valores democráticos. En las sociedades industriales avanzadas la ciudadanía tiende a rechazar los gobiernos autoritarios y a valorar la democracia en mayor medida que los ciudadanos de las sociedades más inseguras desde un punto de vista económico. Inglehart (1999) resume su tesis en una frase: la posmodernización erosiona el respeto a la autoridad, pero incrementa el apoyo a la democracia.²

Paralelamente, la opinión pública de las sociedades industriales avanzadas se vuelve cada vez más sofisticada. De acuerdo con la teoría de la movilización cognitiva, los ciudadanos tienen ahora más recursos políticos, disponen de las habilidades necesarias para tratar con las complejidades de la política y para tomar sus propias decisiones políticas (Dalton 1996). A ello han contribuido varios factores, como el desarrollo de los medios de comunicación de masas –especialmente de la televisión–, la propia experiencia de los ciudadanos de las naciones desarrolladas, con un sector público de gran tamaño y alcance funcional que incide de forma directa en su vida cotidiana, y el notable incremento de los niveles educativos de la población (Dalton 1996).³

2. La variable que subyace a estos comportamientos es el sentimiento de seguridad que ha proporcionado a los ciudadanos de las sociedades industriales avanzadas el transcurso de varias décadas de paz, prosperidad y Estado de bienestar. La inseguridad produce lo que Inglehart (1997) denomina el «reflejo autoritario». Ante cambios rápidos y situaciones de inseguridad, se tiende a adular a la autoridad, pues las situaciones de inseguridad requieren de líderes fuertes capaces de ofrecer protección ante las amenazas. En cambio, las condiciones de prosperidad y seguridad conducen a un mayor énfasis en la autonomía individual y a la disminución de la deferencia hacia la autoridad.

3. Otros estudios, más centrados en el terreno de las políticas públicas, muestran resultados similares a los de Dalton. Así, las opiniones de los europeos hacia el sector público (Borre y Scarbrough 1995) sugieren que «la opinión pública está relativamente estructurada, cuenta con consistencia interna, es persistente a lo largo del tiempo e incluso, en cierta medida, sutil y sofisticada» (Kaase y Newton 1995). En lo que respecta al caso de Estados Unidos, los estudios relativos a la opinión pública en materia de política pública proporcionan idénticos resultados: «La opinión pública sobre las políticas es real, se puede medir a través de los sondeos, está conformada por pautas coherentes, es generalmente estable; cuando la opinión pública cambia, generalmente lo hace de una forma regular y comprensible, casi siempre los cambios son razonables y suelen responder de una forma sensible a hechos objetivos» (Page y Shapiro 1992). Pero la sofisticación de la opinión va incluso más allá de la identificación de los principales problemas, la expresión de las preferencias de política pública o la valoración de los resultados de acción pública, afectando también a las cuestiones relativas a los procedimientos con los que se elaboran las políticas. Como señalaran Tyler, Rasinski y MacGraw (1985), «los ciudadanos actúan como ingenuos filósofos morales a la hora de evaluar el gobierno, juzgando sus acciones con criterios abstractos de justicia».

En un contexto de gobernanza receptiva, la participación ciudadana tenderá a ocupar una posición más destacada en la elaboración de las políticas y en el diseño, gestión y evaluación de los servicios públicos. Los instrumentos de participación se convierten, por tanto, en herramientas de gestión pública que ayudan a los directivos a adquirir un mejor conocimiento de la demanda de bienes y servicios públicos. Las formas de participación se diversifican y, a los mecanismos convencionales dirigidos a fomentar la participación de grupos de interés organizados y de los movimientos sociales, se suman otros dirigidos a propiciar la participación de ciudadanos individuales que, en muchos casos, rechazan participar mediante las estructuras jerarquizadas típicas de los partidos políticos y de los movimientos sociales. Entre esos instrumentos de participación, se encuentran algunas de las técnicas de investigación de la opinión pública, como los sondeos de opinión a muestras representativas de la población, los paneles ciudadanos y los grupos de discusión. Es lógico que si los ciudadanos ocupan una posición más relevante, se haga un uso intensivo también de las herramientas de la investigación de mercados pues, en buena medida, facilitan los intercambios entre la Administración y los ciudadanos contribuyendo a que los directivos públicos contemplen la gestión con los ojos de los ciudadanos. Obviamente, estos instrumentos no agotan las vías para la participación ciudadana, pero sin duda constituyen alguna de sus piezas relevantes.

En la gobernanza receptiva las encuestas forman parte de los sistemas de información de la Administración. Si adoptan la forma de barómetros que se aplican periódicamente, facilitan, al igual que los programas electorales y los presupuestos anuales, la obtención de una visión general de la acción de gobierno, con el valor añadido de que este panorama se obtiene a partir de las preferencias y percepciones ciudadanas.

Muchos de los presupuestos de la gobernanza receptiva se expresan naturalmente en los gobiernos locales. Las teorías políticas sobre el gobierno y la democracia local establecen que es precisamente en este nivel de gobierno donde se maximizan los valores de la receptividad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Smith 1985). De hecho, los ciudadanos observan que es el gobierno local el que mejor hace vigentes estos valores, especialmente los de receptividad y participación. Las teorías económicas han visto en la descentralización uno de los instrumentos más eficaces para contrapesar las dificultades de determinación de las demandas de los ciudadanos en ausencia de precios competitivos. Las teorías sociológicas sobre el consumo colectivo de servicios públicos han permitido interpretar la conflictividad que gira en torno a muchas de las manifestaciones de los movimientos sociales urbanos.

Los gobiernos locales que tradicionalmente han fomentado la participación ciudadana han desbordado los instrumentos convencionales de los consejos territoriales y sectoriales para incorporar otras formas de participación complementarias que favorezcan la participación individual, entre ellas los estudios de opinión pública. Un caso interesante es el de Reino Unido, donde las encuestas de satisfacción con los servicios públicos, los grupos de discusión y los paneles ciudadanos son considerados técnicas de participación pública que permiten a las autoridades locales escuchar y aprender de los ciudadanos (ODPM, s.a.). Según un informe del gobierno británico, el método de participación más utilizado por los gobiernos locales ingleses fueron las encuestas de satisfacción con los servicios públicos, empleadas por el 92% de las autoridades locales. Asimismo, el 81% hizo uso también de grupos de discusión; el 71%, de paneles ciudadanos, y el 56%, de otro tipo de sondeos de opinión (Birch et al. 2002).

No disponemos de información equivalente para el caso español, pero al menos grandes ciudades, como Madrid o Barcelona, han incorporado a sus reglamentos de participación ciudadana numerosos instrumentos de participación y, en ambos casos, se sondea de forma periódica la opinión de sus ciudadanos.

El propósito de esta ponencia es reflexionar sobre el diseño de encuestas relativas a la calidad de vida y la satisfacción con los servicios públicos en las ciudades, analizando diversos modelos a partir de la experiencia comparada y exponiendo el caso de la ciudad de Madrid.

Modelos de encuestas sobre satisfacción con los servicios públicos en las ciudades

A la hora de elaborar encuestas sobre satisfacción con los servicios públicos, cada ciudad busca un diseño metodológico a su medida. De hecho, analizando el cuestionario y la ficha técnica adoptados, pueden deducirse muchas cuestiones sobre las características de la ciudad analizada, los problemas que preocupan a las autoridades y los gestores locales, el esfuerzo que están dispuestos a realizar para conocer las necesidades y demandas de sus ciudadanos y, en consecuencia, el valor que otorgan a este conocimiento. Igualmente, prestando atención a cuestiones como qué órgano concreto patrocina la evaluación, cómo se distribuyen sus resultados, a qué institución se recurre como evaluador, etc., se obtienen también impresiones sobre las estructuras y las formas de funcionamiento del gobierno local. Lógicamente, la variabilidad a la hora de combinar todos

estos extremos es considerable. Baste como ejemplo unos pocos casos que se mencionan en la siguiente tabla.

Tabla 1. Modelos de encuesta sobre satisfacción con los servicios públicos

<i>Concepto central</i>	<i>Ejemplo</i>	<i>Institución patrocinadora</i>	<i>Evaluador</i>	<i>Datos técnicos</i>
Satisfacción con los servicios públicos	Satisfaction with New York City Services	Consejo de la ciudad de Nueva York	Universidad de la ciudad de Nueva York	2.020 entrevistas telefónicas, 120 preguntas
Participación ciudadana	Annual London Survey	Alcalde de la ciudad de Londres	Instituto Mori	1.435 entrevistas a domicilio, 121 preguntas
Calidad de vida en la ciudad	Urban Audit	Comisión Europea	EUROSTAT	302 entrevistas telefónicas por ciudad, 23 preguntas

Lo más interesante de cada encuesta es, en todo caso, el concepto central que la orienta, así como las teorías subyacentes en cuanto al estudio de las actitudes de los ciudadanos respecto del gobierno, la Administración, las políticas y los servicios locales. La primera cuestión la expondremos a continuación repasando de forma sumaria los principales modelos. La segunda la trataremos más adelante al relatar la experiencia de la ciudad de Madrid.

El primer modelo sigue una orientación claramente gerencial. Lo encontramos de forma recurrente en las ciudades estadounidenses. Así, las encuestas a residentes sobre la satisfacción con los servicios públicos son una práctica común en numerosas ciudades de Estados Unidos (Van Ryzin et al. 2004), hasta el punto de que la ICMA ha editado manuales para desarrollar este tipo de estudios (Miller y Kobayashi 2000), contándose incluso con metaanálisis comparando los resultados de centenares de encuestas llevadas a cabo en ciudades de más de cuarenta estados distintos (Miller y Miller 1991). La mayoría de estos estudios adoptan, como hemos dicho, un enfoque gerencial, haciendo hincapié en la construcción de indicadores para realizar un seguimiento periódico, normalmente anual, de la «calidad percibida» de los servicios públicos, obteniéndose con ello una especie de barómetro de la satisfacción con los servicios locales que alimenta, junto a otros indicadores de carácter objetivo, los cuadros de mando con los que llevar a cabo el seguimiento de la gestión municipal.

Uno de los ejemplos más interesantes de este tipo de encuestas es el estudio *Satisfaction with New York City Services* que realiza la Universidad de la ciudad de Nueva York para el Consejo de la ciudad. Se trata de una encuesta a residentes, no sólo a electores, lo que implica que también se recaba la opinión de población que, estando empadronada en otro municipio, resida de hecho en la ciudad y, sobre todo, de los inmigrantes. El estudio permite obtener una visión horizontal del gobierno municipal, pues se recoge la opinión de los neoyorquinos sobre los distintos servicios públicos de competencia local. El cuestionario es como una reproducción a escala de lo que el gobierno municipal hace y sobre lo que es razonable preguntar desde un punto de vista técnico.

El segundo modelo gira en torno al concepto de participación ciudadana. Como se señaló más arriba, en las ciudades británicas las encuestas son consideradas un método de participación pública.⁴ Así, por ejemplo, en la Annual London Survey, patrocinada por el alcalde de la ciudad y realizada por un instituto de investigación de la opinión pública, el gobierno local estudia las opiniones de sus vecinos sobre el estado de la ciudad y sus servicios públicos, de manera que juegan un papel más activo, pues no son simples evaluadores de la acción pública sino que identifican y definen problemas, expresan preferencias y prioridades de política pública, proponen líneas de mejora de los bienes y servicios prestados por el gobierno de la ciudad, etc. Para ello, se recurre profusamente a preguntas abiertas, respuestas múltiples y el empleo de preguntas filtro que permitan recoger el amplio abanico de preferencias y demandas ciudadanas. El cuestionario se repite, con alteraciones marginales, en oleadas anuales, lo que permite disponer de series temporales. La cuestión de las series tiene su importancia, pues a través de la evolución de las percepciones sobre cada tema público, prioridad, preferencia o valoración de servicio, se puede evaluar el impacto en la opinión de las actuaciones del gobierno local. Las comparaciones transversales entre políticas y servicios de distinta naturaleza, por tentadoras que resulten, las más de las veces inducen a error. Lo importante es el análisis de la misma política y/o servicio a lo largo del tiempo. En la encuesta de Londres se incluyen también preguntas sobre lo que denominan «gobernanza», recogiendo bajo esta denominación las valoraciones de los ciudadanos sobre el gobierno local, ya sea de la Asamblea de Londres o del alcalde de la ciudad. Este tipo de cuestiones son recurrentes tanto en el caso británico como en el estadounidense. Así, en la encuesta de Nueva York se incluyen preguntas sobre la confianza en las instituciones y en las autoridades en ejercicio.

4. Bien es verdad que con el tiempo se han ido añadiendo componentes gerenciales y de *benchmarking* que pueden alejar muchos estudios de esta tradición como los propiciados por la Audit Commission sobre los que volveremos seguidamente.

El tercer modelo lo constituyen las auditorías urbanas, que buscan la comparación entre autoridades locales promoviendo la competencia entre ellas, ya sea con la finalidad de mejorar la calidad de vida en la ciudad o la eficiencia en la gestión. Así, el Urban Audit de la Comisión Europea recurre a estudios de opinión pública con objeto de comparar la calidad de vida en ciudades grandes y medianas de la Unión Europea (COMISIÓN EUROPEA 2005). Para ello, ha establecido un conjunto de indicadores de percepción que conforman un sistema de *benchmarking* entre las ciudades de Europa.⁵ Bajo el concepto de calidad de vida se incluyen servicios, sean ofrecidos o no por el gobierno local, y temas o problemas que reflejan la agenda pública de las ciudades. Aunque las comparaciones entre comunidades locales es un asunto técnicamente delicado, pues con frecuencia se trata de realidades con diferencias demográficas, económicas, culturales e institucionales considerables, si se realizan con la adecuada precaución, ayudan a detectar pautas que puedan tener alguna utilidad para los gestores públicos. El Urban Audit desborda el ámbito de las competencias locales para entrar en todo aquello que afecta a la calidad de vida en la ciudad, sea o no competencia local. Asimismo, es reseñable el tratamiento que se ofrece al tema de la seguridad ciudadana, sobre el que se recaban opiniones relativas a la seguridad en la ciudad en general y en el barrio de residencia. Esta distinción es particularmente útil, pues las percepciones de lo más cercano –la zona en que reside el encuestado– suelen variar sensiblemente respecto de las relativas al conjunto de la ciudad.

Imbuidas del movimiento de la nueva gestión pública y con una orientación casi exclusiva hacia la eficiencia, encontramos las encuestas realizadas en Inglaterra por la Audit Commission. Hasta un total de 386 gobiernos locales de muy diverso tipo están sometidos a una auditoría anual mediante un sistema de indicadores de rendimiento –los conocidos como *Best Value Performance Indicators*–, parte de los cuales se calculan mediante entrevistas a muestras significativas y representativas de la población residente que se extraen de forma separada para cada gobierno local. Es de destacar que entre sus baterías de indicadores se incluyen también datos sobre el consumo de servicios públicos locales, variable crítica para poder entender las percepciones de los ciudadanos.

Sea cual sea el modelo que consideremos, al final este tipo de estudios trascienden las investigaciones sociológicas para convertirse en sistemas de información con los que obtener una visión global de la ciudad, de sus servicios y de su proceso de gobierno, permitiendo efectuar un seguimiento de la acción de gobierno mediante su cálculo a tra-

5. La primera edición del Urban Audit cuyo trabajo de campo tuvo lugar en enero de 2004 recogió informaciones sobre 31 ciudades europeas y, en la última edición de noviembre de 2006, se recabaron datos de setenta ciudades de la Unión Europea más otras cinco de Croacia y Turquía.

vés de series temporales, así como algunas comparaciones territoriales de mayor o menor calado. Estos indicadores, si se acompañan de otros de carácter objetivo sobre los problemas públicos, los *inputs*, los *outputs* y los *outcomes* de la acción pública, pueden convertirse en verdaderos observatorios de la ciudad.

La encuesta sobre calidad de vida en la ciudad y la satisfacción con los servicios públicos

En el caso de la ciudad de Madrid, se optó por combinar los tres modelos expuestos, diseñando una encuesta sobre satisfacción con los servicios públicos y la calidad de vida en la ciudad que incorporase también elementos de participación ciudadana. Se trata, como en el caso de las ciudades estadounidenses, de una encuesta dirigida a residentes y no sólo a electores.⁶ Abarca el conjunto de las áreas de gobierno municipal, aunque no todas ellas reciben la misma atención, debido a que la naturaleza de los servicios que prestan, en ocasiones, no hace aconsejable el recurso a este instrumento de evaluación. Al igual que en el Urban Audit, se incluyeron todo tipo de servicios que afectan a la calidad de vida en la ciudad, fueran o no de competencia municipal. Obviamente, la atención con la que se estudiaron los servicios de otras administraciones es menor que la dedicada a las cuestiones específicamente municipales. Se incluyen también preguntas sobre gobernanza local, siguiendo el ejemplo de los estudios británicos y estadounidenses. Al igual que en el Urban Audit, se incluyeron ítems para analizar las percepciones sobre el conjunto de la ciudad y también otros relativos a la zona de residencia del entrevistado. Se dispuso una amplia batería de variables de clasificación, incluidos datos, como hace la Audit Commission, sobre el consumo de servicios públicos locales por parte de los entrevistados. El cuestionario se diseñó siguiendo la tradición de las encuestas sociales generales, iniciándose la serie en octubre de 2006 y repitiéndose desde entonces con carácter anual. En sus dos primeras ediciones, la institución evaluadora fue externa al Ayuntamiento de Madrid. Al igual que en Nueva York, se optó por una institución universitaria, el Instituto Universitario

6. La ficha técnica de la encuesta que se diseñó fue la siguiente: Ámbito: municipio de Madrid. Universo: encuesta dirigida a residentes, sean nacionales o extranjeros, mayores de dieciocho años, que estén empadronados o no, que vivan habitualmente en la ciudad de Madrid la mayor parte del año, desde al menos seis meses antes de la fecha de la entrevista. Método de recogida de la información: cuestionario estructurado y precodificado con algunas preguntas abiertas, administrado personalmente en el domicilio de los entrevistados. Tipo de muestreo: polietápico, con sección censal como unidad de primera etapa y selección aleatoria en todas las etapas del muestreo. Muestra: 2.500 individuos con afijación proporcional por distrito. Error muestral: para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas) y $P = Q$, el error real es de $\pm 2,0\%$ para el conjunto de la muestra y en el supuesto de muestreo aleatorio simple.

de Investigación Ortega y Gasset. La encuesta forma parte de los sistemas de información municipales, integrándose en lo que se conoce como el Observatorio de la Ciudad que gestiona el Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid y que integra muchas otras informaciones sobre la ciudad, incluidos datos de gestión. El instrumento goza del reconocimiento de las propias autoridades locales.⁷

En la elaboración del cuestionario se partió de diversas teorías. Una de ellas hace referencia a la estructura de la opinión pública, concretamente la teoría de la movilización cognitiva, aludida en la introducción de este trabajo, que insiste sobre la sofisticación creciente de las opiniones de los ciudadanos y la racionalidad de sus percepciones cuando se consideran de forma agregada –cosa distinta son las opiniones de cada individuo de forma separada donde no se puede presuponer igual racionalidad. Como señalara Dalton (1996), la cuestión de la sofisticación política de la opinión pública es un asunto normativo y empírico. Desde una perspectiva normativa, se ha considerado que un público informado y sofisticado desde un punto de vista político constituye un requisito para el éxito de la democracia. Sin embargo, los primeros estudios al respecto, realizados en los años cuarenta y cincuenta –especialmente Converse (1964)– nos hablaban de una realidad muy diferente: mostraban a un ciudadano desinformado y poco sofisticado, carente de una estructura ideológica general, que establecía lazos muy débiles entre temas de política pública estrechamente relacionados entre sí y cuyas creencias no eran estables a lo largo del tiempo. Ahora bien, estudios posteriores indican que en la actualidad el estereotipo del votante no sofisticado es menos aplicable. Se ha producido una gran transformación en las características del público de las sociedades industriales avanzadas. Las habilidades políticas y los recursos de los electorados contemporáneos se han mejorado nota-

7. El alcalde se refirió a este instrumento en su discurso del estado de la ciudad de 2008 en los siguientes términos: «Señoras y señores concejales, la transformación del Ayuntamiento, impulsada por lo que ahora es el Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, ha sido profunda y permanente. Profunda porque afecta a toda la organización, a su régimen jurídico, a su estructura y a su procedimiento. Permanente, porque lo que orienta ese cambio es precisamente el constante acercamiento y la adaptación a las necesidades de los ciudadanos. Desde el año 2006 quiero destacar tres iniciativas. La primera es la creación del observatorio de la ciudad, órgano colegiado que tiene como misión evaluar la gestión municipal mediante el análisis tanto de una serie de indicadores como de la propia percepción ciudadana, lo cual resulta útil para la planificación urbana, pero es también un elemento de objetividad y transparencia ante el ciudadano. Contamos ya con la primera memoria anual del observatorio, que entre otras fuentes se nutre del juicio de los madrileños, recogido en dos encuestas generales de calidad de vida y satisfacción con los servicios públicos. A éstas hay que añadir otros dos sistemas de información: el mapa estratégico del Ayuntamiento de Madrid, que describe 33 objetivos estratégicos en clave de competitividad y bienestar, y el programa operativo de gobierno, novedosa iniciativa que, fruto de un compromiso de nuestro programa electoral, es una herramienta organizativa y un medio para valorar el cumplimiento de dicho programa. Se trata de un proyecto sin precedentes en el ámbito de las administraciones públicas españolas» (*Diario de Sesiones del Pleno del Ayuntamiento de Madrid*, n.º 300, p. 9, 8 de julio de 2008).

blemente desde la década de 1950. Estas tendencias han contribuido a un crecimiento del nivel de sofisticación política, que describimos como un proceso de movilización cognitiva. La movilización cognitiva incluye dos desarrollos separados. El primero es un descenso en el coste de la adquisición de información sobre la política. El segundo es un incremento de la habilidad del público para procesar la información política (Dalton 1996). Es importante asumir esta teoría, pues si no se acepta la hipótesis de la racionalidad del público, los instrumentos demoscópicos tendrían una escasísima utilidad, tanto a efectos de promover la participación política como en lo que respecta a su fiabilidad para evaluar a través de las percepciones las instituciones y las políticas y servicios públicos que aquellas producen. Por otra parte, no tiene sentido desarrollar un modelo de administración basado en la gobernanza receptiva si al mismo tiempo se mantiene una visión muy pobre de las habilidades de la ciudadanía. No es infrecuente, sin embargo, que las élites, concretamente las administrativas, pongan en duda la racionalidad de los ciudadanos, en especial cuando las opiniones y valoraciones de éstos no coinciden con sus expectativas.

En segundo lugar, el cuestionario se diseñó bajo una serie de supuestos sobre las fuentes de apoyo a diversos objetos políticos y, en particular, a las políticas y servicios públicos. En este sentido, partimos de la hipótesis de que la satisfacción, o insatisfacción, con las políticas y servicios puede deberse, al menos, a tres factores (Hibbing y Theiss-Morse 2001):

- Los *ouputs* de política pública. La satisfacción en este caso se obtendría como consecuencia del ajuste entre las preferencias de política pública de los ciudadanos y la percepción que tienen éstos de las decisiones de política pública adoptadas por sus gobiernos.
- Los *outcomes* de las políticas, esto es, los impactos de las políticas. No se trata de debatir sobre alternativas de política pública sino de evaluar en qué medida a los ojos de los ciudadanos la política pública contribuye eficazmente a resolver o aminorar los problemas públicos.
- Los procedimientos a través de los cuales se han elaborado las políticas. En este caso, la satisfacción se debería a un ajuste entre las expectativas normativas de los ciudadanos sobre cómo deben elaborarse las políticas y los comportamientos observados de sus gobiernos.

Sobre las percepciones de las instituciones y las autoridades en ejercicio influyen múltiples factores. Unos son de carácter micro, como los intereses, valores y comportamientos de los individuos. Otros, macro, como el nivel de desarrollo económico, el capital social de la comunidad política que se analice, los cambios culturales en un sentido

posmaterialista y multitud de variables relativas al diseño político-institucional. Asimismo, también inciden factores relativos al comportamiento de diversos actores, por ejemplo, la denuncia que realizan los medios de comunicación y los líderes políticos y sociales. Ahora bien, hay un factor que merece la pena subrayar, el *performance* del gobierno y la Administración. Orren (1997) reserva este término para referirse a tres tipos de acción gubernamental que pueden producir insatisfacción:

- La *policy* o las propias políticas públicas, esto es, el desacuerdo sobre alternativas de política pública concretas, de modo que las políticas adoptadas pueden entrar en contradicción con las preferencias de política pública o con los principios ideológicos de los ciudadanos.
- El *performance* en sentido estricto, esto es, la evaluación sobre la eficacia de la acción de gobierno. La insatisfacción en este caso se debería a que los ciudadanos consideran que los gobiernos no están haciendo adecuadamente su trabajo.
- La *probity* o la evaluación sobre la integridad de los líderes políticos y del proceso político. Este último componente de las percepciones no tiene que ver, como los anteriores, con cuestiones sustantivas de las políticas públicas sino con las procedimentales.⁸

La estructura del cuestionario

De los planteamientos teóricos referidos, se derivan los diversos temas que fueron objeto de análisis mediante el cuestionario y, en particular, los componentes sobre las políticas o servicios sobre los que se centró la atención. La elección de las preguntas concretas se efectuó teniendo en cuenta dos criterios adicionales: que en su sentido literal o, al menos, en su estructura, hubieran sido experimentadas con anterioridad, y que se dispusiera de conocimiento contrastado empíricamente en otros contextos –ya fuera nacional o comparado– que auxiliara en la interpretación de los resultados. Lo que resta de este epígrafe se dedica a exponer estas cuestiones.

En lo que respecta a la estructura del cuestionario se recogen preguntas sobre los siguientes aspectos:

- La valoración de la calidad de vida en la ciudad, incluyendo juicios generales actuales y prospectivos.

8. La distinción que establecen Hibbing y Theiss-Morse (2001) entre *policy outputs*, *policy outcomes* y procedimientos, que hemos manejado más arriba, responde a este mismo planteamiento de Orren (1997).

- La agenda pública, esto es, cuáles son a juicio de los ciudadanos los principales problemas de la ciudad.
- La caracterización de los problemas públicos y la identificación de posibles políticas para abordarlos.
- El grado de satisfacción con los servicios públicos, la selección de aquellos que requieren una atención prioritaria y posibles contenidos de las mejoras que se pudieran introducir.
- La valoración de los problemas del barrio del entrevistado y de la suficiencia de las dotaciones y equipamientos colectivos, así como la identificación de las principales líneas de actuación para mejorar la calidad de vida en el barrio.
- Las preferencias de gasto para diversas áreas de actuación municipal.
- Las valoraciones sobre el gobierno de la ciudad, el alcalde y los procedimientos empleados en la acción de gobierno.
- El grado de información sobre los asuntos municipales, los medios de comunicación a través de los cuales la obtienen y la cobertura de los distintos instrumentos de información municipal.
- Un conjunto de variables de clasificación que permitieran aislar los factores micro que influyen en las percepciones de los individuos y reflejar sus intereses, valores y comportamientos.

Las áreas de política pública consideradas fueron las siguientes: movilidad; seguridad; vivienda y urbanismo; medioambiente; bienestar social y servicios sociales; ocio, cultura y deportes; economía, empleo, consumo y otros servicios municipales.

La valoración de la calidad de vida en la ciudad

Uno de los objetivos del estudio era analizar la percepción sobre la calidad de vida en la ciudad. Para ello se diseñó un indicador en el que se pregunta de forma directa por la calidad de vida en Madrid en la actualidad. Indagar sobre esta cuestión es tanto como preguntar por el apoyo político local. Como es natural, éste puede expresarse hacia diversos objetos políticos, desde los más difusos, como el apoyo a la comunidad local, hasta los más específicos, como las autoridades en ejercicio, localizándose en un punto intermedio del continuo las percepciones sobre la calidad de vida en la ciudad y la valoración general del rendimiento del sistema político local. Para todos estos objetos se diseñaron indicadores específicos.

<i>Objeto de apoyo</i>	<i>Pregunta</i>
Comunidad local	1. Para empezar, ¿diría usted que está muy satisfecho, bastante, poco o nada satisfecho de vivir en Madrid?
Rendimiento general	2. Y, refiriéndonos a la situación general de la ciudad de Madrid, ¿cómo la calificaría usted, muy buena, buena, regular, mala o muy mala?
Calidad de vida actual	5. ¿Cómo calificaría usted la calidad de vida en la ciudad de Madrid en la actualidad, muy buena, buena, regular, mala o muy mala?
Calidad de vida prospectiva	6. Y ¿cree usted que en los próximos cinco años la calidad de vida en la ciudad de Madrid será mejor, igual o peor que ahora?

Sobre la cuestión del apoyo a las instituciones y las autoridades en ejercicio volveremos más adelante al tratar el tema de la gobernanza local.

La agenda pública

Una de las etapas del análisis de políticas es la identificación y definición de los problemas públicos. Las encuestas pueden ayudar a identificar la composición de la agenda pública, es decir, el conjunto de temas que preocupan a los ciudadanos y que, a su juicio, deben ser tratados por los gobiernos. Para obtener información sobre la agenda se ha recurrido a dos preguntas clásicas aplicadas, en este caso, a una comunidad local.⁹

<i>Tipo de agenda</i>	<i>Pregunta</i>
Sociotrópica	3. ¿Podría decirme cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en la ciudad de Madrid? (Respuesta espontánea. Máximo tres respuestas.)
Egocéntrica	4. ¿Y cuáles son los problemas de la ciudad que a usted, personalmente, le afectan más? (Respuesta espontánea. Máximo tres respuestas.)

9. El estudio de la agenda pública se vincula, siempre, a una comunidad política concreta. Las preguntas mencionadas anteriormente se refieren a Madrid ciudad. La comunidad la podemos ubicar en ámbitos distintos, desde el internacional al local, incluidos también el nivel europeo y el autonómico. Como señalaron Cobb, Ross y Ross (1976), cada comunidad tiene su propia agenda pública y, si una comunidad forma parte de un sistema político más amplio, existirá un solapamiento parcial de temas de la agenda de la comunidad con la del sistema más amplio. Por otra parte, cuando dos agendas comparten un mismo tema suelen hacerlo con prioridad relativa diferente. Así, por ejemplo, la preocupación por la movilidad, típica de las áreas metropolitanas en España, figura en la agenda municipal y en la autonómica, si bien la prioridad otorgada a ese tema por los entrevistados será mayor si preguntamos por los problemas de la ciudad que si lo hacemos por los de la región.

Estas preguntas permiten conocer la lista de temas que integran la agenda pública y la prioridad relativa otorgada a cada uno. Posibilitan, a su vez, captar la influencia que ejercen en la acción política los temas que afectan de forma inmediata y tangible a la vida privada –lo que se conoce como orientación egocéntrica, la propia de la segunda pregunta– frente a juicios más generales de carácter colectivo –la orientación sociotrópica, a la que alude la primera pregunta. Diversos estudios, tanto en Estados Unidos como en Europa, concluyen que las consideraciones de carácter colectivo tienden a pesar más que las egocéntricas.¹⁰ Las contemplaciones sociotrópica y egocéntrica interactúan entre sí, de modo que si un tema afecta personalmente, es más fácil que se considere un asunto de interés colectivo.

Si se dispone de series temporales de estas preguntas, se puede hacer un seguimiento de la agenda, observando cómo cambian las prioridades de los temas crónicos, los ciclos de atención de los temas que entran y salen de la agenda de forma intermitente, la aparición de temas nuevos, el impacto de las crisis y las reacciones de la población ante acciones y decisiones gubernamentales. Desde el punto de vista conceptual, disponemos de diversas teorías formuladas en los años setenta para abordar el estudio de la agenda pública que siguen siendo de utilidad hoy en día, como la teoría del ciclo de atención de los temas públicos de Downs (1972), la teoría del cambio cultural en un sentido posmaterialista de Inglehart (1971) y la teoría de la *agenda-setting* de McCombs y Shaw (1972), así como los trabajos posteriores que durante las últimas décadas las han desarrollado. En este sentido, las agendas públicas concentran una gran cantidad de información y reflejan la evolución de las condiciones reales de los problemas, la influencia de los medios de comunicación, el impacto de las acciones de gobierno, los cambios culturales, los intereses y valores de los diversos segmentos de población, etc.

La caracterización de los problemas públicos

Los estudios demoscópicos también pueden ayudar en la definición de los problemas públicos identificando las dimensiones que los integran y la prioridad otorgada a cada una de ellas. Por ejemplo, la preocupación por la inseguridad ciudadana, uno de los temas crónicos de la agenda pública tanto a nivel nacional como en las grandes ciudades, está formada por varias dimensiones que reciben distintos grados de atención por parte del

10. Para el caso del comportamiento electoral en Estados Unidos, véase Kinder y Kiewiet (1979 y 1981). En lo relativo a las actitudes de los europeos hacia el sector público, véase Kaase y Newton (1995).

público. Una solución para captar estas dimensiones y su prioridad es ofrecer un listado de problemas relacionados con la seguridad y pedir a los ciudadanos que los prioricen. Otra forma indirecta de abordar la definición de los problemas públicos es indagando sobre sus posibles vías de solución. La estrecha relación entre las definiciones de los problemas y las alternativas de política pública para abordarlos ha sido puesta de relieve por los estudios de política pública. En este sentido, preguntar qué puede hacer un gobierno para mejorar la seguridad ayudará a conocer, a través de las opciones de política pública propuestas, las definiciones del problema que llevan implícitas.

<i>Caracterización del problema</i>	<i>Pregunta</i>
Priorización de dimensiones del problema	12. En la siguiente tarjeta figuran distintos problemas relacionados con la seguridad en las grandes ciudades. Dígame usted, por favor, cuáles son a su juicio los tres problemas más importantes en el caso de la ciudad de Madrid. <i>(Mostrar la tarjeta 2.)</i> Inseguridad vial para peatones y conductores. Bandas juveniles / delincuencia juvenil. Gamberrismo o vandalismo (daños en el mobiliario urbano, fachadas, pintadas, grafiti, botellón, etc.). Robos, atracos y delincuencia en general. Venta o consumo de drogas en las calles. Prostitución. Violencia hacia las mujeres, los ancianos, los menores, los extranjeros. Inseguridad en parques y jardines. Inseguridad en el entorno de los colegios. Control de la venta ambulante ilegal. Ninguno de ellos me parece importante. <i>(No leer.)</i> Todos ellos me parecen importantes, no sabría decirle cuáles. <i>(No leer.)</i> Otros. <i>(Anotar; no leer.)</i>
Identificación de alternativas de actuación	13. Desde su punto de vista, ¿qué podría hacer el Ayuntamiento de Madrid para mejorar la seguridad en la ciudad? <i>(Respuesta espontánea, máximo tres respuestas.)</i>

La satisfacción con los servicios públicos

La mayor parte de la encuesta consiste en baterías de preguntas organizadas por áreas de política pública en las que se pide una valoración de los servicios públicos. Dichas valoraciones expresan un juicio resumido sobre la satisfacción que genera en el entrevis-

tado el servicio sobre el que se pide su opinión y constituyen un indicador sobre la calidad percibida del mismo. El entrevistado llega a ese juicio tomando en cuenta, conscientemente o no, diversos factores, lo que nos lleva a plantear el problema de las causas de la satisfacción con los servicios.

Las fuentes de satisfacción, o insatisfacción, guardan relación con el *mix de marketing* particular del servicio, es decir, el combinado de producto, distribución, precio y promoción, y la medida en que dicho *mix* cubre o excede las expectativas de los distintos segmentos de mercado. El modelo empleado para indagar sobre estas cuestiones ha consistido en solicitar a los entrevistados que señalen qué servicio concreto, dentro de un mismo ámbito de política pública, está más necesitado de mejora y, una vez que se ha elegido uno de ellos, se pide, mediante una pregunta abierta, que se especifique qué aspectos concretos habrían de mejorarse.

<i>Rendimiento percibido</i>	<i>Pregunta</i>
Satisfacción con el servicio	<p>A continuación vamos a tratar sobre el funcionamiento de los servicios de transporte en la ciudad de Madrid.</p> <p>7. Para comenzar, diría usted que está muy satisfecho, bastante, poco o nada satisfecho con el funcionamiento de:</p> <p>los autobuses de la EMT;</p> <p>los autobuses interurbanos;</p> <p>el metro de Madrid;</p> <p>los trenes de cercanías, o</p> <p>los taxis.</p>
Prioridad otorgada al servicio	<p>8. De todos ellos, ¿cuál cree usted que está más necesitado de mejoras? (<i>Mostrar la tarjeta 1.</i>)</p> <p>los autobuses de la EMT;</p> <p>los autobuses interurbanos;</p> <p>el metro de Madrid;</p> <p>los trenes de cercanías;</p> <p>los taxis;</p> <p>ninguno, todos funcionan correctamente (<i>no leer</i>), o</p> <p>todos ellos necesitan mejoras. (<i>No leer.</i>)</p>
Medidas de mejora	<p>9. ¿Qué medidas habría que tomar para mejorar el funcionamiento de...?</p> <p>(<i>Preguntar por el servicio que ha mencionado en la pregunta anterior.</i></p> <p><i>Respuesta espontánea, máximo tres respuestas.</i>)</p>

Esta combinación de preguntas sólo debe emplearse en el caso de servicios de consumo masivo, como son los transportes, y contando con muestras generales suficientemente amplias, pues en caso contrario la aplicación de los filtros motivará que las submuestras

del servicio elegido sobre el que se expresan los puntos de mejora sean muy pequeñas y arrojarán errores muestrales muy elevados.

La interpretación de los resultados de estas evaluaciones debe hacerse con precaución, pues opera lo que se conoce como el desfase de la experiencia. Su efecto es simple: la valoración de los objetos tiende a mejorar cuanto más concretos sean éstos y viceversa, es decir, a empeorar al ser menos aprehensibles. Esto explica, en parte, que la valoración de las políticas tienda a ser peor que la de los servicios que la integran. Así, la percepción de la sanidad suele ser peor que la de la asistencia sanitaria en los hospitales, los ambulatorios o la del médico de familia.

Este efecto se reproduce entre los distintos tipos de bienes y servicios públicos. Los bienes divisibles, como los autobuses, tienden a valorarse mejor que los no divisibles, como el alumbrado de las calles. Los servicios no divisibles de carácter tangible, como una carretera, suelen recibir valoraciones más positivas que los intangibles, como la seguridad ciudadana. Los bienes públicos que conllevan transferencias de renta, como las pensiones y las becas, ocupan posiciones intermedias, entre los divisibles y los no divisibles. Por otra parte, los servicios divisibles de consumo masivo, como el metro en una ciudad, tienen una valoración basada más en la experiencia directa que los de consumo minoritario, como los servicios sociales para drogodependientes. Estas observaciones han de tomarse como líneas de tendencia general y no como reglas fijas. Lo que se quiere subrayar es que cada servicio cuenta con su propia escala de medida, de modo que las comparaciones entre servicios hay que hacerlas con mucha cautela y la mayoría de las veces son inapropiadas.

La situación de los barrios

En la encuesta se incluyen tres baterías de preguntas sobre la situación de los barrios. En este caso, se trata de distinguir las opiniones sobre la ciudad como conjunto, de las que se tengan sobre la zona en la que uno reside. Como se señaló en el epígrafe anterior, las percepciones tienden a mejorar cuanto más cercano a la experiencia y más concreto y tangible es el objeto sobre el que se construyen y viceversa. Así, si se toma el caso del último Urban Audit y se comparan las opiniones sobre seguridad en la ciudad con aquellas relativas a la seguridad en los barrios, en setenta de las setenta y cinco ciudades analizadas, la opinión sobre seguridad en los barrios es mejor que la de la ciudad.

Como corolario, cabe decir, y esto es lo más importante, que la visión que se obtenga a partir de las impresiones formadas, esencialmente a partir de experiencias directas, tenderá a ser más certera, más ajustada a la realidad «objetiva» de las cosas. En otras palabras, el panorama que se obtiene al agregar las opiniones que toman como referencia el barrio, la zona en que reside el encuestado, será más preciso que el que se obtenga al tomar como referencia la ciudad en su conjunto. Estas consideraciones generales son las que justifican la inclusión de esta aproximación en el estudio. Ahora bien, ello no debe llevar a minusvalorar las opiniones sobre el conjunto, pues, como se indicó más arriba, éstas tienen un carácter sociotrópico y, por tanto, muy influyente en la percepción general de rendimiento del gobierno local.

Para desarrollar esta perspectiva se ha recurrido a tres preguntas distintas, diseñadas para la ocasión. En primer lugar, se pide a los encuestados que evalúen si en la zona en la que se sitúa su vivienda se presentan o no una serie de problemas concretos, después de facilitarles una lista cerrada. Se prosigue la indagación solicitando información sobre el estado de una serie de dotaciones y equipamientos de la zona en que residen. Tanto en este caso como en el anterior, se recurre para recoger la información a una escala de sólo dos categorías (tiene problemas / no tiene problemas; el barrio está bien dotado / el barrio está mal dotado) que no admite matices y obliga al encuestado a hacer un juicio sumario de cada uno de los ítems que se le muestran. Finalmente, se pide al entrevistado que identifique medidas para la mejora de la calidad de vida en el barrio.

Situación de los barrios *Pregunta*

Problemas del barrio	<p>Hablemos ahora sobre la situación de esta zona en la que usted reside</p> <p>21. Dígame usted, por favor, si la zona en la que está ubicada su vivienda, tiene o no tiene problemas de...</p> <p>Abastecimiento de agua potable: cortes frecuentes de suministro, mala calidad del agua, escasa presión.</p> <p>Funcionamiento de la red de alcantarillado.</p> <p>Pavimentación de las calles: asfaltado y conservación de las calles.</p> <p>Alumbrado público.</p> <p>Recogida domiciliaria de basuras.</p> <p>Suciedad en las calles, falta de salubridad pública.</p> <p>Abandono de vehículos, muebles, enseres y otros objetos.</p> <p>Conservación de parques y jardines.</p> <p>Animales abandonados.</p> <p>Conservación de los edificios.</p> <p>Viviendas en malas condiciones de habitabilidad.</p>
----------------------	---

Solares y casas abandonadas.
 Contaminación del aire.
 Ruidos.
 Tráfico, atascos.
 Aparcamiento.
 Gamberrismo o vandalismo (daños en el mobiliario urbano, fachadas, pintadas, grafiti, botellón, etc.).
 Bandas juveniles / delincuencia juvenil.
 Robos, atracos y delincuencia en general.
 Venta o consumo de drogas por las calles.
 Prostitución.
 Inseguridad vial para peatones y coches.
 Inseguridad en parques y jardines.
 Integración social en el barrio.
 Integración de los inmigrantes.

Dotaciones del barrio	<p>22. Diría usted que su barrio está bien dotado o mal dotado de:</p> <p>Centros de salud. Centros educativos. Centros de servicios sociales. Centros culturales. Bibliotecas. Instalaciones deportivas. Parques y jardines. Contenedores para la recogida selectiva de basuras. Puntos limpios de recogida y reciclaje de residuos. Transportes públicos. Aparcamientos para residentes. Infraestructuras y buenas comunicaciones para los coches. Oficinas de correos. Comisarías. Presencia policial en las calles. Mercados o galerías de alimentación. Comercios y centros comerciales. Bares, cafeterías, restaurantes. Centros de acceso público a Internet. Oficinas del Ayuntamiento para realizar trámites y obtener información municipal.</p>
Medidas de mejora	<p>23. ¿Qué medida o medidas concretas le pediría al Ayuntamiento de Madrid para mejorar la calidad de vida en su barrio? <i>(Respuesta espontánea. Máximo tres respuestas.)</i></p>

Las preferencias de gasto

Uno de los temas clásicos de los estudios de opinión pública sobre las políticas públicas es el análisis de las preferencias de gasto. La forma en la que se ha indagado sobre esta cuestión se recoge en la siguiente tabla:

Preferencias de gasto	Pregunta
Preferencias de gasto	24. Como usted sabe, el Ayuntamiento de Madrid destina el dinero que los madrileños pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Ayuntamiento dedica demasiados, los justos o demasiado pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar: Seguridad en la ciudad. Transporte público. Tráfico y aparcamiento. Infraestructuras. Vivienda. Urbanismo. Servicios sociales. Conservación y mantenimiento de los centros escolares. Centros municipales de Salud. Cultura. Deportes. Cuidado general de las calles (pavimentación, limpieza, alumbrado, etc.). Medio ambiente. Protección de los consumidores. Fomento del empleo. Fomento de la actividad económica, el comercio y el turismo.

Para analizar los datos obtenidos con esta pregunta, se calculan normalmente dos indicadores: uno, de apoyo al gasto que informa directamente sobre la intensidad de las preferencias de gasto; otro, de apoyo al cambio, que desvela el grado de ajuste entre el gasto percibido y las preferencias de los ciudadanos (Esmeier 1982).¹¹

11. El indicador de intensidad de gasto consiste simplemente en calcular la resta del porcentaje de encuestados que considera que se gasta demasiado poco en una política concreta menos el porcentaje de aquellos que estiman que se gasta demasiado en esa misma política (Citrin 1979). En la mayoría de las políticas suele dar positivo y se demanda una mayor intervención. Ahora bien, el valor de este indicador, si bien no suele cambiar de signo, varía a lo largo del tiempo y de esa variación puede extraerse información de interés para los gestores públicos. El indicador de distancia de gasto consiste en la siguiente operación: (porcentaje que considera que se gasta demasiado poco + demasiado) - porcentaje que estima que se gasta lo justo (Borre 1995). Desde nuestro punto de vista, éste es el indicador que mejor nos informa sobre el nivel de apoyo o rechazo a los niveles de intervención pública sobre la política pública que estemos considerando.

Para interpretar los resultados de este tipo de preguntas disponemos de numerosas teorías que pueden auxiliarnos, entre otras la tesis de la ambivalencia de Free y Cantril y su aplicación al estudio de las actitudes hacia la hacienda pública llevada a cabo por Sears y Citrin (1985); la hipótesis de la escasez y la de la utilidad marginal del Estado de bienestar de Inglehart (1990); los estudios sobre la dinámica de las preferencias de gasto de Wlezien y su concepción del público como una especie de «termostato» sensible a las decisiones de los gobiernos (1995), y las teorías económicas clásicas y, en particular, los trabajos de Birdsall (1965), que conciben al individuo como maximizador de utilidades personales, destacando el papel de los intereses y valores en la determinación de la demanda individual de bienes públicos.

La valoración del gobierno local

En las encuestas sobre la satisfacción con los servicios públicos que llevan a cabo los gobiernos locales británicos y estadounidenses se incluyen preguntas sobre lo que denominan, con mayor o menor fortuna, gobernanza. Esta etiqueta engloba cuestiones relativas a la valoración del rendimiento general del gobierno, la estimación de los niveles de apoyo con que cuentan diversos objetos políticos, así como las percepciones sobre los procedimientos empleados en el proceso de gobierno.

A la evaluación del rendimiento general ya nos referimos cuando tratamos la cuestión de la calidad de vida en la ciudad; ahora debemos considerar los restantes objetos políticos. Así, en la esfera del apoyo específico, se estudian cuestiones como el apoyo a las instituciones y a las autoridades en ejercicio. Las opiniones sobre una institución y sobre el titular que la dirige están, en buena lógica, muy asociadas, de forma que la valoración del gobierno central y la del presidente constituyen un único factor dominado por la percepción de este último, el cual es capaz, incluso, de influir en la opinión sobre el parlamento. Otro tanto sucede a nivel autonómico con el parlamento, el ejecutivo y el presidente autonómico, así como en el ámbito local con el ayuntamiento, la junta de gobierno y el alcalde, donde también son los líderes del ejecutivo correspondiente los que marcan la pauta.

El apoyo político hacia los ejecutivos y sus titulares se ve influido, entre otros factores, por la acción de gobierno. El rendimiento percibido de las políticas y servicios es, sin duda, una de las variables más influyentes. Sin embargo, más relevante que el rendimiento a efectos de apoyo político son los procedimientos con que se gobierna y por ello se inclu-

yó una batería de preguntas para evaluar esta cuestión. La interpretación de estos indicadores debe hacerse teniendo en cuenta que los valores que consideran son «valores horizonte», es decir, siempre se puede aspirar a una mayor eficacia, honradez, etc. El valor de los mismos reside, por tanto, en la contemplación del conjunto y no en las puntuaciones de cada ítem por separado y, sobre todo, en el análisis de la contribución de los procedimientos sobre el apoyo político en un caso concreto.

<i>Valoración del gobierno local</i>	<i>Pregunta</i>
Ayuntamiento	25. En términos generales, ¿cómo calificaría usted la gestión que está realizando el Ayuntamiento de Madrid, muy buena, buena, regular, mala o muy mala?
Alcalde	26. ¿Y cómo calificaría usted la gestión que está realizando Alberto Ruiz Gallardón como alcalde de Madrid, muy buena, buena, regular, mala o muy mala?
Valoración de los procedimientos	27. Ahora me gustaría que usted me dijera si, a su juicio, el actual equipo de gobierno del Ayuntamiento de Madrid ha demostrado. (Responda sí o no a cada frase que le voy a leer.) Capacidad para defender los intereses de la ciudad de Madrid. Honradez. Capacidad de diálogo. Eficacia. Capacidad de comunicarse con el hombre de la calle. Conocimiento de los problemas de la ciudad de Madrid.

La información municipal

Los gobiernos y administraciones invierten muchos recursos para informar a los ciudadanos. El éxito de un servicio público depende no sólo de su diseño, su distribución o su precio sino también de la estrategia de comunicación que lo acompañe. En consecuencia, es oportuno conocer cuál es el grado de información con que cuenta el ciudadano y a través de qué canales obtiene la información. Así, en el estudio se preguntó sobre el grado de información. Las respuestas a esta pregunta deben interpretarse con precaución, pues la información es, también, un valor horizonte, de modo que lo habitual es considerar que se puede estar mejor informado.

Conviene realizar el análisis de los canales de información sistemáticamente, abarcando los medios de comunicación de masas en todas sus modalidades, incluida la prensa de

distribución gratuita e Internet, y las entidades ciudadanas. Asimismo, es aconsejable preguntar sobre las distintas modalidades de información institucional. Los medios de masas logran una cobertura más amplia que los institucionales, pero la información institucional suele ser más eficaz. Así, los ciudadanos que obtienen información por medios institucionales se consideran mejor informados sobre los asuntos locales que los que lo hacen por otros canales. La información proporcionada por las entidades ciudadanas es, asimismo, muy eficaz, pero su cobertura suele ser muy baja.

<i>Información municipal</i>	<i>Pregunta</i>
Grado de información	28. ¿En qué medida se considera usted informado de lo que hace el Ayuntamiento de Madrid, mucho, bastante, poco, nada?
Canal de información	<p>29. A través de qué medio o medios obtiene usted información de lo que hace el Ayuntamiento de Madrid. <i>(Mostrar tarjeta 4.)</i></p> <p>Diarios de tirada nacional (<i>ABC, El País, El Mundo, La Razón</i>, otros).</p> <p>Prensa de distribución gratuita (<i>20 Minutos, Metro, Qué Madrid, ADN</i>, otros).</p> <p>Cadenas de radio (Radio Nacional, SER, Onda Cero, COPE, etc.).</p> <p>Televisiones (Telemadrid, TV1, TV2, Tele 5, Antena 3, La Cuatro, CNN +, Localia, La Sexta, otras).</p> <p>Información de entidades ciudadanas (asociaciones de vecinos, colegios profesionales, sindicatos, otras).</p> <p>30. Ha obtenido usted información del Ayuntamiento de Madrid durante los últimos doce meses, a través de... <i>(Mostrar tarjeta 5.)</i></p> <p>Las oficinas de atención al ciudadano de las Juntas de Distrito.</p> <p>Las oficinas de atención al contribuyente.</p> <p>Otras oficinas o dependencias municipales.</p> <p>El teléfono 010.</p> <p>La página web <munimadrid.es>.</p> <p>Campañas de información municipal: cartas, carteles, etc.</p> <p>Casetas de información municipal.</p>

Las variables de clasificación

Las posibilidades de análisis dependen, entre otros factores, de las variables de clasificación que se incluyan en el cuestionario. Estas variables permiten estudiar la influencia que ejercen sobre las percepciones de las políticas y servicios determinadas características de los individuos, en particular, sus intereses, valores y comportamientos.

Las variables sociodemográficas son el recurso clásico para analizar la influencia de los intereses individuales en las actitudes. Estas variables tienen una utilidad cada vez más reducida para interpretar las percepciones y, cuando sirven, no es raro que se deba a que están asociadas a otras variables directamente relevantes para analizar la opinión. Por su importancia, merece la pena destacar tres variables sociodemográficas: la inmigración, la ubicación territorial del entrevistado y el ciclo de vida del hogar. Las opiniones de inmigrantes y no inmigrantes suelen variar de forma significativa en muchos temas. La cuestión territorial es relevante dado que residir en una zona concreta de la ciudad puede ir asociado al tipo de problemas públicos que se prioricen, a las oportunidades de acceso a los servicios públicos y a la calidad con que se ofrezcan. El ciclo de vida del hogar, al igual que el territorio y otras variables como los estilos de vida o las estrategias de relación de los hogares con el sector público, es importante porque incide sobre la posición ocupada ante el consumo colectivo de servicios, que es el tema verdaderamente relevante para determinar los intereses individuales. La sociología nos explica que buena parte de la conflictividad urbana tiene que ver con diferencias de intereses motivados por las posiciones ante el consumo colectivo. En este sentido, el propio consumo de bienes y servicios es una variable de clasificación a la que debe recurrirse para analizar las percepciones sobre las políticas y los servicios.

En todo caso, los estudios empíricos disponibles para España y a nivel comparado muestran que entre las variables que ejercen mayor influencia sobre la opinión respecto de políticas y servicios se encuentran las relativas a los valores de los individuos, en concreto, la ubicación en los ejes izquierda-derecha, religioso-laico y materialista-posmaterialista. La autoubicación en el eje izquierda-derecha influye prácticamente en cualquier cuestión, desde la agenda pública hasta las preferencias de gasto, pasando por la propia valoración de políticas y servicios. El grado de religiosidad es, sin embargo, más influyente en políticas que supongan ejercicio de autoridad y es común que exista mayor demanda de seguridad o defensa entre los individuos más religiosos. El eje materialismo-posmaterialismo es esencial a la hora de entender las políticas que forman parte de la nueva agenda, como son la medioambiental, la igualdad entre hombres y mujeres, etc.

Finalmente, el recuerdo de voto es la variable más influyente de todas las que podamos considerar, porque se produce, entre otras cuestiones, el efecto del voto al partido ganador. Así, entre quienes han votado al partido o coalición gobernante, las percepciones sobre las políticas y los servicios tienden a ser más favorables que entre quienes siguieron otro comportamiento electoral. Otro tanto ocurre con los asuntos relativos al apoyo político y la gobernanza en general.

<i>Variables de clasificación</i>	<i>Pregunta</i>
Consumo de servicios públicos	31. ¿Qué medio o medios de transporte utiliza habitualmente para sus desplazamientos cotidianos (desplazamientos al lugar de trabajo, estudio u otros con periodicidad de varios días a la semana)? (Respuesta múltiple. Respuesta espontánea.) Autobús urbano. Autobús interurbano. Transporte escolar. Transporte de empresa. Metro. Tren de cercanías. Taxi. Coche. Moto. Bicicleta. Generalmente, no utilizo ningún medio de transporte porque recorro distancias muy cortas. Generalmente, no utilizo ningún medio de transporte porque no salgo o salgo poco de casa.
Variables sociodemográficas	Sexo, edad, lugar de nacimiento, nacionalidad, estado civil-relación de hecho, nivel de instrucción, relación con la actividad, tamaño del hogar, autoubicación de clase, distrito-barrio de residencia (almondra central / resto de la ciudad).
Valores y recuerdo de voto	Escala materialista-posmaterialista, autoubicación eje izquierda-derecha, escala de religiosidad, recuerdo de voto al partido o coalición ganadora.

Escaneando políticas y servicios locales y otras formas de análisis

El diseño del cuestionario es importante, pero también lo es el análisis que se realice de los datos. Para obtener una visión general del gobierno, el modelo de análisis que se debe imitar, desde nuestro punto de vista, es el empleado tradicionalmente en las encuestas sociales generales repetidas periódicamente. Este tipo de estudios ofrece numerosas oportunidades de explotación. A continuación se enumeran algunas de ellas, desde las más sencillas hasta las más complejas.

El análisis más elemental se elabora a partir de las frecuencias simples de las preguntas tal y como se formularon en la encuesta o siguiendo algún tipo de ordenación conceptual. Con ello se obtiene una primera aproximación valiosa a la estructura de la opinión sobre

el caso estudiado, aunque tiene el inconveniente de que no se pueden distinguir los componentes estructurales de los coyunturales.

El «escaneado» de las políticas es un paso más en el nivel de complejidad. Consiste en compilar todas las informaciones disponibles en la encuesta para una misma área de intervención pública. Por ejemplo, si estamos tratando la cuestión de la movilidad en una ciudad, interesará conocer los siguientes aspectos: la composición de la agenda de la movilidad; las preferencias de política pública sobre la materia; la valoración de los distintos servicios que integran el área; la prioridad atribuida por los ciudadanos a la mejora de los distintos servicios de movilidad; las líneas de mejora que proponen para cada servicio; la evaluación del problema de la movilidad en los barrios; la suficiencia de infraestructuras, dotaciones y servicios de movilidad en el territorio, y las preferencias de gasto en materia de movilidad. La ventaja de este análisis radica en contemplar un mismo asunto desde diversos ángulos, pues así se obtiene una visión más completa, fiable y matizada de cada área de política pública.

También se pueden realizar análisis micro para cada ítem, tratando de explicar la influencia ejercida por las variables de clasificación sobre las percepciones, recurriendo para ello a tablas de contingencia y medidas de asociación apropiadas. Estos análisis sólo pueden llevarse a cabo si se dispone de un tamaño muestral suficiente.

La capacidad de análisis aumenta sensiblemente si se dispone de series temporales. La comparación en el tiempo permite distinguir los componentes estructurales de los coyunturales, posibilita el seguimiento de cada área de política pública y permite comprobar si los cambios en la opinión son generales o se centran en grupos que poseen determinadas características en cuanto a sus intereses, valores o comportamientos. Todo esto es posible, solamente, si se garantiza la homogeneidad de las series. Para ello debe mantenerse el mismo cuestionario –incluidas las variables de clasificación–, el mismo universo poblacional de referencia y contar con un sistema homogéneo para la codificación de las preguntas abiertas.¹²

Las posibilidades de análisis se enriquecen notablemente cuando se cuenta con muestras por distrito con márgenes de error reducidos, lo que permite caracterizar cada ámbito territorial de forma precisa. Así, se puede responder a la pregunta de qué demandas plantean los ciudadanos en cada distrito y se obtiene un retrato para cada uno de ellos, lo que facilita una respuesta particularizada y de mayor sensibilidad a la hora de atenderlas.

12. Nuestra experiencia en el caso de Madrid se ha limitado al tipo de análisis expuesto hasta aquí. No obstante, existen muchas más posibilidades de tratamiento de la información, que exponemos a continuación.

También permite hacer comparaciones territoriales identificando las diferencias y semejanzas con las que se presentan las demandas y se lleva a cabo la oferta de servicios en cada territorio, lo cual es útil a la hora de diseñar estrategias de reequilibrio territorial. Finalmente, es posible abordar la cuestión de a qué factores obedecen las diferencias que puedan observarse en el territorio, para lo que es imprescindible contar con una buena batería de variables de control, tanto sociodemográficas como de consumo de servicios públicos, así como de indicadores objetivos sobre los problemas públicos y la oferta de servicios en cada ámbito territorial y otras variables de entorno que puedan afectar a las percepciones ciudadanas.

El estudio de datos de opinión junto con datos objetivos abre todo un ámbito de oportunidades de análisis para indagar la influencia en la opinión de los ciudadanos de variables macro relativas al entorno económico, social, cultural y político-institucional en el que se lleva a cabo la acción de gobierno. Por otra parte, el análisis conjunto de datos de opinión y objetivos permite también indagar la influencia ejercida sobre las opiniones de los ciudadanos por la propia acción de gobierno y por otros actores. Así, por ejemplo, si se dispone de una serie de agenda pública suficientemente larga, se puede analizar el peso relativo que ejercen sobre la formación de la agenda los medios de comunicación y comparar su magnitud con el ejercido por otros factores. Lo mismo sucede con las prioridades de gasto, donde es posible ver en qué medida los gobiernos son receptivos a las demandas de los ciudadanos y, estos últimos, al gasto efectivamente realizado por los gobiernos en las distintas áreas de política pública.

Finalmente, se pueden realizar estudios más sofisticados recurriendo a análisis estadísticos multivariantes que permitan conocer no sólo qué variables influyen en las percepciones de objetos políticos específicos sino también su peso relativo y el signo e intensidad concreta con que lo hacen. La clave en este caso reside en la selección de la variable dependiente así como de la especificación del modelo. En cuanto a variables dependientes, puede ser de interés para los directivos públicos una política o servicio concreto, intentando determinar qué factores son los que están detrás de su apoyo o rechazo. Lo mismo se puede aplicar a las percepciones sobre las instituciones y las autoridades en ejercicio, indagando, por ejemplo, en qué medida influyen en sus niveles de apoyo el rendimiento percibido de políticas y servicios o los procedimientos de la acción de gobierno, etc.

Obviamente, las diversas modalidades de análisis sugeridas no agotan todas las posibilidades. Lo importante es que en el diseño de este tipo de instrumentos de indagación de la opinión pública se trascienda el formato de una simple encuesta para convertirlo en un

observatorio, susceptible de ser utilizado para observar un solo astro o una constelación, donde lo relevante sea la capacidad de imaginación propia del directivo para formular preguntas que sea posible contestar a través de este tipo de fuentes y herramientas. Ello nos lleva a una última cuestión: el uso y la distribución de la información. La piedra de toque de estos instrumentos no reside únicamente en un buen diseño, pues es necesario distribuir la información a tiempo y en el lugar adecuado. Cuanto más amplia sea la difusión, cuanto menor sea el lapso temporal transcurrido desde que se recaba la información hasta que se distribuye y cuanto más fácilmente llegue a quienes tienen que adoptar decisiones, mayor será la utilidad de este tipo de instrumentos. Todo esto se traduce, en síntesis, en una única recomendación: descentralizar y facilitar el acceso a los datos. En la medida en que los ficheros de microdatos estén más cerca de los gestores, más fácil será que sus analistas puedan elaborar estudios a la medida de sus necesidades.

Referencias bibliográficas

BIRCH, D., y LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT RESEARCH UNIT. *Public Participation in Local Government: A survey of local authorities*. Londres: Office of the Deputy Prime Minister, 2002.

BIRDSALL, W. C. «A Study of Demand for Public Goods». En: MUSGRAVE, R. A. (ed.). *Essays in Fiscal Federalism*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1965.

BORRE, O. «Scope-of-Government Beliefs and Political Support». En: BORRE, O. y E. SCARBROUGH (ed.). *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

—; E. SCARBROUGH (ed.). *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

CAMPBELL, A.; Ph. CONVERSE; W. MILLER. *The American Voter*. Chicago: University of Chicago, 1980 [primera edición: 1964].

CITRIN, J. «Do People Really Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending». *National Tax Journal*, n.º 32, 1979.

COBB, R.; J. K. ROSS; M. H. ROSS. «Agenda Building as Comparative Political Process». *The American Political Science Review*, vol. 70, n.º 1, 1976.

COMISIÓN EUROPEA. «Urban Audit Perception Survey: Local Perceptions of Quality of Life in 31 European Cities». *Flash Eurobarometer*, n.º 156, 2005.

CONVERSE, P. E. «The nature of belief systems among mass publics». En: D. APTER (ed.) *Ideology and discontent*, p. 202-206. Nueva York: Free Press, 1964.

DALTON, R. J. *Citizens Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*. Chatham: Chatham House, 1996.

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (DESA). *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance: World Public Sector Report 2005*. Nueva York: Naciones Unidas, 2005.

DOWNS, A. «Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle». *Public Interest*, vol. 32, 1972, p. 38-50. [Traducción: «El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología». En: AGUILAR, L. F. (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.]

EISMEIER, T. J. «Public Preferences about Government Spending: Partisan, Social, and Attitudinal Sources of Policy Differences». *Political Behaviour*, vol. 4, n.º 2, 1982.

HIBBING Y THEISS-MORSE. «Process Preferences and American Politics: What the People Want Government to Be?». *The American Political Science Review*, vol. 95, 2001, p. 145-152.

INGLEHART, R. «The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies». *The American Political Science Review*, vol. 65, 1971, p. 991-1.017.

—. *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990. [Traducción de 1991.]

—. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

—. «Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy». En: NORRIS, P. (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

KAASE, M.; K. NEWTON. *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

KINDER, D. R.; D. R. KIEWIET. «Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgments in Congressional Voting». *The American Political Science Review*, vol. 23, 1979, p. 495-527.

—. «Sociotropic Politics: The American Case». *British Journal of Political Science*, vol. 11, 1981, p. 129-161.

McCOMBS, M. E.; D. L. SHAW. «The Agenda-Setting Function of Mass Media». *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, 1972, p. 176-187.

MILLER, T. I.; M. M. KOBAYASHI. *City Surveys: How to Do Them. How to Use Them. What They Mean*. Washington D.C.: International City/County Management Association, 2000.

—; M. A. MILLER. «Standards of Excellence: U.S. Residents' Evaluations of Local Government Services». *Public Administration Review*, vol. 51, n.º 6, 1991.

OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (ODPM). *Guidance on Enhancing Public Participation in Local Government*, s. l., s. a.

ORREN, G. «Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government». En: NYE, J. S.; P. D. ZELIKOW; D. C. KING (ed.). *Why People don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

PAGE, B. I.; R. Y. SHAPIRO. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

SEARS, D.; J. CITRIN. *Tax Revolt: something for nothing in California*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

SMITH, B. C. *Decentralization: the territorial dimension of the state*. Londres: Allen & Unwin, 1985.

TYLER, T. R.; K. A. RASINSKI; K. M. MCGRAW. «The Influence of Percived Injustice on the Endorsement of Political Leaders». *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 15, 1985, p. 700-725.

VAN RYZIN, G. G.; D. MUZZIO; S. IMMERWAHR; L. GULICK; E. MARTÍNEZ. «Drivers Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to the New York City». *Public Administration Review*, vol. 64, n.º 3, 2004.

WLEZIEN, Ch. «The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending». *American Journal of Political Science*, vol. 39, n.º 4, 1995.

Capítulo 6

La coproducción de servicios públicos: el trabajo conjunto de organizaciones públicas y ciudadanos en Europa

Salvador Parrado y Elke Löffler
UNED y Governance International

Planteamiento

A finales de la década de los años ochenta, un 70% de los ayuntamientos españoles de más de cien mil habitantes había establecido mecanismos participativos y había redactado sus reglamentos de participación ciudadana (Brugué, Font y Gomà 2003). En esos reglamentos se contemplaba la creación de consejos consultivos, cuya función es como plataformas de interlocución de los equipos de gobierno con el tejido asociativo de cada sector y/o zona territorial del municipio. Según estos autores, algo más del 65% de los municipios ha organizado sus consejos desde una perspectiva predominantemente sectorial. Mientras esta forma de participación de base asociativa puede tener ciertos beneficios, no está orientada a incluir ciudadanos a título individual.

En los años noventa se han desarrollado experiencias con el objetivo de ampliar el espacio participativo, incorporando individualmente a los ciudadanos (Brugué, Font y Gomà 2003). De estas experiencias diversas, la planificación estratégica de ciudad y la implantación de las agendas locales, 21 han sido las más notorias. El aumento de una cierta fiebre por la participación ciudadana, con el objetivo de incrementar la legitimidad democrática y complementar o apoyar las formas tradicionales de participación política, no se ha acompañado de una alta participación en las asambleas ciudadanas y en estrategias similares. Según una encuesta del CIS (2.661 de 2006), solamente el 7% de los ciudadanos que se habían acercado al municipio en los últimos doce meses (es decir, 797 de 3.994 encuestados) había asistido a una asamblea, a una reunión de un consejo consultivo o a una reunión política. Por tanto, el porcentaje de participación es reducido a pesar del incremento de la infraestructura participativa en los ayuntamientos. Según Klages (2007), la participación ciudadana no suele ser muy alta debido al cambio de valores de la sociedad, que convierte a los ciudadanos en seres más egoístas.

Sin embargo, los niveles de participación suelen aumentar significativamente cuando se usan formas más innovadoras de comunicación, como el empleo de webcams en Esplugues de Llobregat.¹ El subdirector de participación ciudadana de la Generalitat de Catalunya, Jordi Pacheco, manifestaba en una entrevista con Governance International, realizada en noviembre de 2008, que la participación electrónica no es todavía muy común en España. La mayoría de los procesos participativos se desarrollan a través de las asambleas ciudadanas tradicionales. Por otro lado, empieza a haber algunas pruebas, por el momento anecdóticas, de que los nuevos canales de comunicación y los medios interactivos son capaces de atraer a los jóvenes, quienes normalmente están infrarrepresentados en las asambleas. Por tanto, existen nuevos desafíos para implicar a los ciudadanos de una manera más eficaz.

Esta tendencia hacia una débil participación *colectiva* en la fase de diseño de los servicios públicos no supone una falta de implicación activa de los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos. En muchas ocasiones, los ciudadanos son coproductores de los servicios, bien a iniciativa de las autoridades, bien debido a su propio interés. Éste será el centro de atención de este capítulo.

Coproducción es un concepto que se emplea en los ámbitos académicos o en países con un mayor desarrollo de las reformas administrativas. Como otros conceptos, se arriesga a quedarse en el campo de la erudición o del debate estéril de académicos. En algunas entrevistas realizadas por Governance International (www.govint.org), la palabra coproducción ha sido fervientemente alabada. Por ejemplo, Marga Pröhl, directora general de EIPA (Instituto Europeo de Administración Pública) afirmaba que «las solicitudes para participar en el Premio Europeo a la Calidad en el Sector Público (EPSA) muestran que la coproducción ha constituido un importante cambio en la Administración pública». Apocalípticas suenan también las palabras de Paul Corrigan, director de la Comisión Estratégica de Salud (*Director of Strategic Commissioning*), en Londres, cuando afirma que la «coproducción no es sólo una buena idea. La coproducción es fundamentalmente el único medio de salvar el sistema nacional de salud británico».

Este texto muestra la extensión de la práctica de la coproducción en los servicios públicos de cinco países. Se parte de la base de que la mayoría de los ciudadanos coproducen algún servicio (público o privado) de una forma individual, bien como proveedor, bien como usuario. La coproducción se ha introducido en nuestra vida cotidiana casi sin sentirlo y reporta ventajas e inconvenientes tanto a proveedores de servicio como a sus

1. Véase <http://www.esplugues.public-i.tv/site/player/text.php?a=20686&t=&m=wm&l=es_ES>.

usuarios. En este capítulo se utilizan datos empíricos de una investigación realizada en estos cinco países europeos para analizar el potencial de la coproducción y para reflexionar sobre sus potenciales ventajas desde el punto de vista de quienes proveen el servicio, así como de los retos a los que se enfrentan para beneficiarse de todo su potencial.

La coproducción es ya común en muchos ámbitos de nuestra vida. Los empleados de las ferreterías, las papelerías, las librerías, muchas tiendas de alimentación y las gasolineras, por mencionar sólo algunos ejemplos, han dejado de atender nuestras peticiones para convertirse en lugares de autoservicio. Con placer ojeamos los libros antes de comprarlos o descubrimos nuevos productos de papelería o de consumo alimenticio. Con menos gusto, llenamos el depósito de combustible, saliendo de la comodidad del automóvil y procurando no mancharnos. Gracias a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones hemos dejado de ir a una agencia de viajes, o al banco para realizar nuestras transacciones. Gracias al autoservicio y la automatización de las tareas, las organizaciones ahorran en costes directos de personal y los usuarios, salvo quizá en el caso de las gasolineras en las que los beneficios son dudosos, ganan capacidad de elección, precios más baratos y mayor autonomía. Esta coproducción también se ha trasladado al sector público de una forma más o menos planificada.

El texto puede parecer animado por una idea normativa de cómo prestar los servicios ensalzando los valores del individualismo y no la participación colectiva, el *consumismo* de servicios y no la creación de *comunidad*, porque los resultados apuntan hacia una vertiente muy pragmática de la implicación de los usuarios en la prestación de los servicios. Sin embargo, no existe de manera consciente una filosofía normativa individualista en este artículo, pues simplemente se analiza la información de una investigación realizada por Governance International en cooperación con la empresa de sondeos Sofres-TNS (véase el informe completo en <www.5qualiconference.eu> a petición del Ministerio de Economía francés en 2008. La investigación consta de una encuesta telefónica realizada por TNS Sofres, entre el 16 de abril y el 5 de mayo de 2008, a una muestra aleatoria representativa de 4.951 adultos de más de dieciocho años en cinco países, es decir, en torno a mil entrevistados en cada país: República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania y Reino Unido. La encuesta fue completada con la organización de quince grupos de discusión dirigidos por los autores de este texto en dichos países y en tres sectores (seguridad ciudadana, medio ambiente en el ámbito local y salud). En todos los casos en los que se muestran diferencias entre sectores o países, las diferencias señaladas son estadísticamente significativas.

En este capítulo se ofrecen, en primer lugar, ejemplos de coproducción en el servicio público y, en este sentido, destacan varios ejemplos sencillos en nuestras vidas. A continuación se analiza una actitud ambivalente sobre la coproducción de los funcionarios de cinco países. En algunos casos, los funcionarios verían con buenos ojos la coproducción, pero se muestran escépticos y piensan que los ciudadanos no están muy dispuestos a coproducir porque creen que el Estado, a quien ya pagan impuestos, debería encargarse de los servicios públicos. En otros casos, los empleados públicos temen o recelan de la coproducción, pues ya no son ellos los únicos expertos del servicio. Con las posibilidades que brinda Internet, el usuario se está convirtiendo en un experto «peligroso». Por ejemplo, algunos médicos muestran ciertas reticencias a que los pacientes se conviertan en expertos a través de Internet. Posteriormente, se muestra que los ciudadanos coproducen en distintos tipos de servicios y que su nivel de implicación tiene que ver con la capacidad que tienen de colaborar en la prestación del servicio sin la necesidad de participar con otros ciudadanos. Finalmente, se ofrecen algunas ideas que pueden facilitar la implicación de los usuarios en la prestación de los servicios como incentivos, gravedad y cercanía de los problemas y aspectos similares.

La coproducción en el sector público

La coproducción lleva camino de convertirse en una nueva moda en la prestación de los servicios. Sin embargo, como destaca Bovaird (2007), el concepto ya había sido utilizado en los años setenta y ochenta por diferentes autores: Brudney y England (1983); Lovelock y Young (1979); Percy (1984); Sharp (1980); Warren, Harlow y Rosentraub (1982); Whittaker (1980); Zeleny (1978), y Normann (1984).

Normann (1984) ya mantenía en aquella época que los clientes de los servicios participaban dos veces en los servicios: como usuarios y como parte del sistema de prestación, aunque esta participación dependía considerablemente del servicio. En algunos casos, los profesionales del servicio realizan completamente el servicio. Y éste es el caso, por ejemplo, de un médico que opera a un paciente o un bombero que achica el agua de una casa después de una inundación. En estos casos, Normann aplica la etiqueta de «lógica de alivio» (*relieving logic*). En otros casos, los profesionales sólo desempeñan una lógica de facilitación o capacitación (*enabling logic*). Por ejemplo, cuando el médico receta un tratamiento, si el paciente no toma las dosis prescritas, es posible que no consiga curarse como debiera. Por tanto, el servicio queda prestado a medias y solamente se completa cuando el paciente *coproduce* el servicio. En los años ochenta, Normann pre-

dijo que la relación de «capacitación» pasaría a ser más dominante que la lógica del «alivio».

En la literatura hay diversas definiciones de coproducción. Algunas, como la de Ostrom (1996, 1.073), Ramírez (1999, 49), Normann (1984, 81) o Boyle, Clark y Burns (2006) son demasiado genéricas y consideran la coproducción como un consorcio (o un partenariado) entre una organización pública y otra privada. Otras, como la de Joshi y Moore (2003, 1), son demasiado reduccionistas y se refieren a la coproducción como a una relación entre grupos de ciudadanos y organizaciones públicas.

En el ámbito de la gestión de la calidad de los servicios, la coproducción tiene un papel clave. Desde el influyente trabajo de Zeithmal, Parasuraman y Berry (1990), se ha señalado que la producción y el consumo de muchos servicios son inseparables. La calidad del servicio se experimenta a menudo durante la prestación del servicio, generalmente en la interacción entre el usuario y el proveedor del servicio, no al final del proceso, algo más típico de los productos industriales. Esto implica que los usuarios no evalúan la calidad de servicio basada solamente en los resultados obtenidos (por ejemplo, el éxito del tratamiento médico), sino que también se valora el proceso (por ejemplo, la cantidad de información ofrecida por el médico, la amabilidad en el trato, la empatía con el tipo de paciente, la comodidad de la habitación del hospital y la calidad de la comida). En el enfoque de la calidad, se presta atención a la simultaneidad entre consumo y producción. En el enfoque de la coproducción interesa más la contribución realizada por el beneficiario del servicio.

Para este texto se adapta la definición de Bovaird (2007, 847). La coproducción consiste en una actividad regular en la que los profesionales del servicio, los usuarios y los miembros de la comunidad contribuyen con sus recursos a que el servicio sea prestado. En la definición se ha añadido la idea de «actividad regular» para considerar que un servicio se ha concebido como coproducción. La actividad regular supone que al menos los proveedores del servicio consideran el insumo de cada uno de los usuarios para que el servicio sea prestado en su totalidad.

Los ejemplos que se encuentran en el sector público son de naturaleza muy diversa. En cierto modo, se ha producido una evolución similar a la experimentada en el sector privado, pero hay aspectos que lo diferencian, especialmente cuando el servicio tiene una dimensión comunitaria. Paulatinamente se está observando una mayor implicación de los usuarios en la prestación del servicio. Por ejemplo, la administración electrónica posibilita y anima a los usuarios a descargar los formularios y a solicitar muchos de los servicios en

línea para obtener licencias o pagar impuestos. Esas aplicaciones ofrecen la posibilidad de autoservicio a los usuarios. En el ámbito de la salud, por ejemplo, las nuevas tecnologías permiten que los pacientes con problemas de riñón puedan realizar la diálisis en casa o, en el ámbito de la educación, los alumnos pueden descargarse las clases desarrolladas en formato audio para que las escuchen cuando y donde quieran.

La revolución tecnológica ha hecho posible nuevas formas de coproducción y de auto-servicio. Sin embargo, las posibilidades abiertas por Internet y otras tecnologías no constituyen la única opción, ni siquiera la más importante. A continuación se agrupan las experiencias de coproducción bajo cuatro etiquetas: comunitaria pura y comunitaria económica; individual pura e individual económica. Estas cuatro etiquetas surgen de la intersección entre dos variables. Por un lado, interesa conocer si la actividad es exclusivamente individual o requiere la organización de distintos usuarios para que la coproducción se materialice. Por otro lado, se indaga acerca de la identificación de los incentivos económicos derivados de la coproducción para los usuarios (véase la tabla 1).

Tabla 1. Tipología de coproducción

	Actividad colectiva	Actividad individual
Incentivos económicos claros para los usuarios	Coproducción económica comunitaria	Coproducción económica individual
Incentivos económicos no claros para los usuarios	Coproducción comunitaria	Coproducción individual

Fuente: elaboración propia.

Algunos ejemplos pueden ilustrar mejor cada una de las etiquetas señaladas. En algunos casos, los usuarios prestan el servicio, y obtienen normalmente beneficio individual y beneficio para la comunidad, porque las organizaciones públicas no tienen recursos o son incapaces de enfrentarse solas a los problemas por resolver. A esta forma de coproducción se denominará *coproducción comunitaria*. En este tipo de coproducción no existe un incentivo económico claro para los usuarios. La lista siguiente de ejemplos de coproducción comunitaria no es exhaustiva. En Dinamarca, según nos relataban en uno de los grupos de discusión realizados para este estudio, los padres de los adolescentes patrullan las calles por las noches, especialmente los fines de semana, para prevenir los disturbios y la quema de automóviles por parte de los adolescentes en determinados «puntos calientes». En un pequeño municipio de Brieselang, cercano a Berlín, hay ciudadanos que conducen los autobuses para completar la oferta existente de transporte público. En Es-

pañá, las AMPAS (asociaciones de madres y padres) ayudan a regular el tráfico a la salida y entrada de la escuela o participan en los servicios de guardería para cuidar de los hijos antes de ser recogidos por los padres. Sin la colaboración de los ciudadanos, estos servicios no serían prestados o no complementarían con satisfacción de los usuarios la oferta de servicios de la autoridad pública.

En el caso de la *coproducción comunitaria económica*, la acción de los usuarios o de la comunidad deriva en un claro beneficio económico. Por ejemplo, la activa participación de bares y restaurantes en la organización de las fiestas del pueblo, aparte del servicio que prestan a sus ciudadanos, derivará en una serie de beneficios económicos como consecuencia del consumo durante las fiestas. En el parque natural de Montserrat (Barcelona), por ejemplo, los agricultores de la zona se acercaron al presidente de la Comisión Ejecutiva del Patronato, Jordi López Camps, proponiendo que unas vacas de raza autóctona catalana pastaran en las tierras del parque. De esta forma, las vacas tendrían alimento suficiente para su cría, se preservaría la raza y los agricultores se beneficiarían de su posterior comercialización. El parque natural de Montserrat se beneficia porque de esta forma se limpia el sotobosque y disminuye el peligro de incendios.

La *coproducción individual económica* también se basa en incentivos económicos. En las multas de tráfico, por ejemplo, hay posibilidad de ahorrar un porcentaje en la cantidad total de la multa si ésta se paga en el acto. De esta forma, la persona sancionada ahorra dinero y la Administración se ahorra los trámites y los costes derivados de perseguir al infractor en el caso de que no cumpla en el plazo previsto. En este tipo de coproducción existen incentivos económicos, que pueden ser positivos y negativos, para que ambas partes cooperen.

Finalmente en la *coproducción individual*, sin estar asociada a unos beneficios económicos diferenciados, la idea principal consiste en que el servicio se presta de forma completa cuando el usuario toma parte activa en el mismo, pues de otra forma este servicio quedaría a medias. El beneficiario del servicio es el propio usuario, aunque indirectamente también puede beneficiar a la organización pública que le presta el servicio o al sector público en general. En este caso, es obvio que el resultado de la transacción tiene un contenido económico, pero ello no se refleja de forma clara en prestaciones monetarias: la cura adecuada de un paciente se produce cuando sigue las prescripciones facultativas; los efectos personales son custodiados adecuadamente en un polideportivo cuando el usuario hace uso de las taquillas y las cierra con un candado con el sistema de protección proporcionado por el polideportivo.

Estas formas de coproducción han existido de una forma u otra como parte de la praxis del sector público. Sin embargo, las reformas de los años ochenta y noventa han orientado a los directivos públicos hacia estrategias más puras de mercado en las que el peso de la transacción se basaba en satisfacer las necesidades del usuario sin contemplar su rol potencial como coproductor. En este siglo, sin dejar de lado esta estrategia de mercado, también ha arraigado una estrategia más participativa orientada a apoyar la implantación de la democracia, especialmente en el ámbito local. No obstante, en el movimiento comunitarista participativo, la idea de coproducción no está ausente. Por ejemplo, en Etzioni (1995), se favorece una participación directa en los servicios mediante los grupos de autoayuda. Los estudios del capital social de Putnam reflejan una combinación de participación y coproducción de servicios. Aunque la coproducción puede referirse a las distintas fases del servicio, este texto se centra fundamentalmente en la fase de su prestación.

Las esperanzas puestas en la coproducción comienzan a aumentar. En el gobierno se argumenta que «implicando a la gente en el diseño y en la prestación de los servicios se puede conseguir no sólo mayores niveles de satisfacción con el servicio sino una reducción de costes y mayor progreso hacia objetivos que son bastante elusivos como la mejora de la salud y de la seguridad ciudadana, que dependen parcialmente de nuestro comportamiento» (Sir Michael Lyons 2006, 3). Por esta razón, diversos gobiernos han establecido programas para los pacientes en Reino Unido, para la seguridad en Francia con los «contratos locales de seguridad» o el proyecto de seguridad local en la República Checa, así como programas de reciclaje en muchos países. A partir de estos programas se pretende una mejora de la salud, de la seguridad y del medio ambiente. Las enseñanzas de estas experiencias son susceptibles de ser transferidas a otros sectores de la política y a otros servicios públicos.

El papel de los ciudadanos en los servicios públicos en Europa

La reacción de los funcionarios

Las actitudes frente a la coproducción son ligeramente diferentes entre los funcionarios públicos y los ciudadanos. Durante las sesiones de los grupos de discusión en los cinco países y en los tres sectores seleccionados para este estudio, la respuesta general de los funcionarios a la cuestión de cuánta coproducción había era su desconocimiento, aunque sospechaban que existía poca coproducción y poco interés por parte de los ciudadanos. Las razones y las respuestas variaban entre países y entre grupos.

Los funcionarios daneses, por ejemplo, no comprendían qué era la coproducción y para qué servía. La misma dificultad se encontró entre los profesionales del ámbito sanitario de todos los países, a pesar de que la funcionalidad de la coproducción es bastante obvia en este sector. Las reacciones fueron bastante diversas. En algunos casos, se es consciente de la necesidad de contar con los usuarios: «Profesionales de todos los sectores se han dado cuenta de que necesitan hacer cosas con la gente más que para la gente» (grupo de discusión de Reino Unido).

En otros casos, los profesionales del servicio prefieren menos implicación: «La mayoría de los médicos aprecian pacientes mejor informados, pero alrededor de un tercio de los doctores prefieren ser el único “participante inteligente” en el proceso de atención» (grupo de discusión checo). Esta reticencia se traslada a otros ámbitos: «“Si soy el director de algún servicio técnico, ¿cómo van a saber los ciudadanos mejor que yo cómo reparar los pavimentos...?”. Todavía hay profesionales que piensan que la retroalimentación por los ciudadanos es una pérdida de tiempo» (grupo de discusión de medio ambiente de Francia).

La reticencia a pensar que los ciudadanos quieren coproducir se basa en la idea de que éstos prefieren delegar responsabilidades, tal como se puso de manifiesto en los tres grupos de discusión celebrados en Dinamarca: «La sociedad danesa es un poco diferente. De alguna manera atribuimos todos los asuntos del Estado de bienestar al sector público y la gente no quiere involucrarse...» (grupo de discusión danés).

En líneas generales, por tanto, los profesionales que han participado en el estudio desconfían de la voluntad de los ciudadanos a coproducir. En caso de que éstos estuvieran dispuestos, son mirados con reticencia, al menos en la parte del diseño de la prestación del servicio o en las decisiones que se deben tomar, como en la atención médica o en la decisión sobre cómo cuidar mejor el medio ambiente. Finalmente, cuando la cuestión se refiere a la prestación del servicio, existe una gran cantidad de personas que creen que el Estado, representado por la administración de cualquier nivel territorial de gobierno, debe hacerse cargo de la prestación del servicio, dado que los ciudadanos ya pagan impuestos para ello.

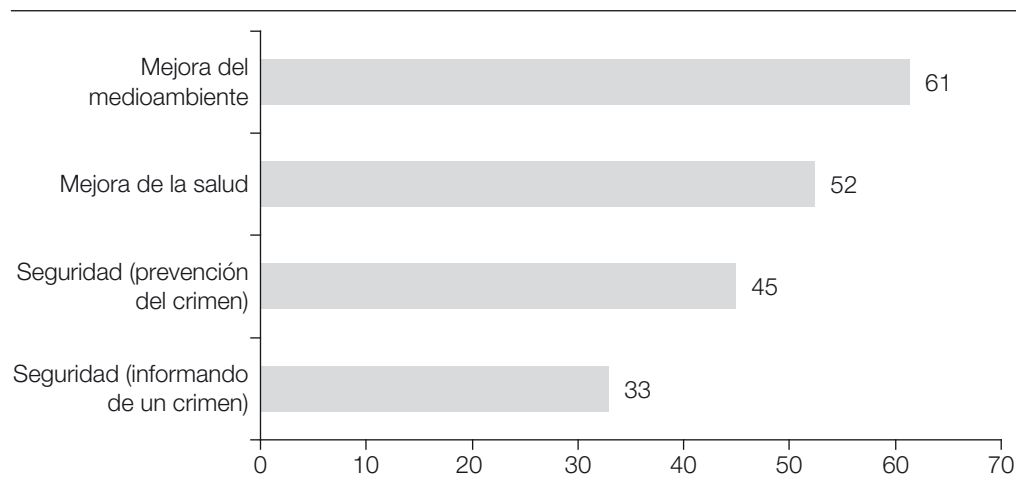
La reacción de los ciudadanos

En una segunda fase del estudio se preguntó a los ciudadanos sobre el nivel de implicación en medidas vinculadas con la prevención en la seguridad ciudadana, el medio am-

biente local y la salud. Adicionalmente también se les preguntó cómo cooperaban con los cuerpos de seguridad en la denuncia de comportamientos antisociales o delictivos. Frente al escepticismo mostrado por los funcionarios sobre la coproducción ciudadana, la respuesta de éstos fue mucho más positiva de lo esperado en los cinco países y en los tres sectores estudiados.

En el índice de coproducción (de 0-100)² generado a partir de cinco preguntas sobre la conducta de los ciudadanos, éstos son particularmente activos en el cuidado del medio ambiente (índice 61), menos activos en las iniciativas vinculadas a la salud (52) y en la prevención de la delincuencia (45). (Véase el gráfico 1.) El índice se reduce significativamente a 33 cuando se refiere a informar sobre un delito o reprender una conducta antisocial. Esto último puede estar vinculado con el aumento de la agresividad en la sociedad y el eco que de ello se hacen los medios de comunicación. Por tanto, no existe una apatía total de los ciudadanos sobre su implicación en la producción de servicios. Además, hay diferencias entre sectores por lo que respecta al nivel de coproducción.

Gráfico 1. Nivel de coproducción en seguridad ciudadana, salud y medio ambiente (%)



Fuente: <www.5qualiconference.eu>.

El índice de coproducción enmascara las actividades que los ciudadanos realizan más

2. El índice es una escala de 0 a 100. El «0» representa el mínimo de coproducción, lo que significa que se ha respondido «nunca» a todas las preguntas vinculadas con la coproducción. El «100» representa lo máximo e implica que se ha respondido como mínimo «a menudo» a todas las preguntas sobre coproducción.

frecuentemente bajo esta etiqueta, pues éstos muestran altos niveles de implicación en los cinco países analizados en actividades en las que no se requiere mucho esfuerzo por su parte y no se demanda la interacción con terceros (véase el gráfico 2). Esto se aplica, por ejemplo, a las actividades que al menos el 80% de los ciudadanos declaraban que hacían a menudo, como cerrar las puertas con llave o cerrar las ventanas antes de dejar el domicilio, separar la basura y hacer reciclaje y ahorrar en agua y electricidad.

Estas actividades son individuales y no requieren interacción con la Administración o con otros ciudadanos o asociaciones. Puede causar extrañeza que estas dimensiones sean consideradas coproducción. Muchos lectores se preguntarán si realmente hay algún ciudadano que no cierra bien la casa antes de salir. En la ciudad de Madrid, un periódico local de distribución gratuita recogía recientemente las declaraciones del concejal de régimen interior pidiendo a los ciudadanos que hicieran esta tarea de forma concienzuda, pues muchos de los robos en los domicilios se debía a que se cerraba la puerta, pero no se echaba la llave (con lo que era fácil abrirla con una tarjeta de crédito o el DNI) o no se cerraban las ventanas y los intrusos se colaban fácilmente por ellas. Muchos ayuntamientos y jefaturas de la policía elaboran folletos en los que estas recomendaciones simples tienen como objetivo el que los ciudadanos *coproduzcan* el servicio para que aumenten el nivel de protección de sus domicilios o de sus vehículos. Por tanto, de nada sirve tener un excelente servicio de policía si los ciudadanos no ponen de su parte, dado que es imposible poner un policía al cuidado de cada propiedad.

La predilección de los ciudadanos por ahorrar en electricidad y agua (véase la tabla 2) está relacionada con un claro incentivo económico que repercute en el bolsillo individual. Al mismo tiempo, aunque el encuestado en particular pueda permitírselo, parece que sería socialmente reprobable el que uno reconociera que no le importa la cantidad de agua o electricidad que gasta. Habría que preguntarse si la respuesta a dicha pregunta sería la misma en España, donde el agua escasea en muchas comunidades autónomas, pero el relativo bajo precio del agua no incentiva el ahorro. Por tanto, las razones particulares para realizar estas actividades de coproducción también implican ciertos mecanismos de incentivos económicos individuales y de «respetabilidad» social. Estos dos factores deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar servicios en los que la coproducción pase a ser una faceta importante.

En la descripción de las tareas específicas de coproducción que los ciudadanos realizan, el porcentaje de los que cambian su estilo de vida (caminando más, utilizando la bicicleta o el transporte público como medio de locomoción, alimentándose de manera más salu-

dable o haciendo más ejercicio) desciende en torno al 50% respecto de quienes lo hacen a menudo.

Finalmente, hay un tercer grupo de actividades que se encuentran al final de la lista de la siguiente tabla cuyo porcentaje de práctica de «muy a menudo» es bastante reducido. Estas actividades implican a terceros, bien sean los vecinos, el médico, la policía o extraños.

Tabla 2. El ranking de la coproducción (en porcentajes)

Cerrar puertas y ventanas cuando dejan el domicilio	85,5
Intentar separar la basura en casa	82,4
Intentar ahorrar agua/electricidad en casa	81,6
Caminar, montar en bicicleta o usar el transporte público	53,6
Cambiar a una dieta más saludable	53,5
Hacer ejercicio	52
Echar una ojeada a la casa de los vecinos cuando están fuera	43,1
Pedir a los vecinos que vigilen su casa	41,2
Hacerse un chequeo médico	33,8
Cuidar a familiares o amigos enfermos	28,1
Decir a otros que no arrojen basura	25,8
Amonestar un comportamiento antisocial	17,4
Informar de un crimen a la policía	11,6
Informar de problemas de seguridad ciudadana	11,4
Participar en asociaciones de salud (a menudo)	9,7
Participar en asociaciones de medio ambiente (a menudo)	7,9
Participar en asociaciones de seguridad ciudadana (a menudo)	5,9
Pedir consejo a la policía sobre seguridad	4,7

Fuente: <www.5qualiconference.eu>

Llama especialmente la atención el hecho de que sólo un 4,7% de los encuestados pidiera a menudo consejo a la policía sobre su propia seguridad en el domicilio y sólo un 14% lo pidiera algunas veces. Los ciudadanos británicos son más propensos a utilizar este servicio gratuito de la policía, mientras que los daneses y los checos son más reticentes. El caso checo es de interés, pues los ciudadanos de este país se sienten relativamente inseguros en su barrio y las estadísticas sobre la delincuencia muestran que el 70% de

todos los delitos en 2004 estaban relacionados con la propiedad privada. A pesar de que el número de efectivos de los cuerpos de seguridad ha aumentado en los últimos años, los niveles de delincuencia se han mantenido elevados. En este contexto, el Ministerio del Interior checo implantó en 2007 la iniciativa «Localidad segura», que anima a los ciudadanos a pasar a la acción para proteger su propiedad. Aunque el 40% de los ciudadanos checos conoce la iniciativa, el porcentaje que se aprovecha de ella es muy pequeño de acuerdo con nuestra encuesta (1,3%). Los participantes del grupo de discusión interpretaban este bajo porcentaje como indicio de la escasa confianza que los checos tienen aún en la policía. Con la memoria reciente del papel desempeñado por la policía en la época del régimen comunista, una combinación de guardián de la seguridad y fomento del espionaje entre vecinos, los ciudadanos prefieren no acudir a la policía, a no ser que sea estrictamente necesario. Por tanto, éste es otro factor que debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar la coproducción del servicio.

Aparte de hacer un *ranking* de actividades según el grado de coproducción, también analizamos otras cuestiones que podrían ser factores relevantes a la hora de entender su implantación. En general, los ciudadanos de la tercera edad, las mujeres y aquellas personas que no son activas en el mercado laboral, son los grupos más predispuestos a coproducir servicios. Ello se puede explicar por el mayor tiempo libre del que potencialmente disponen. Al mismo tiempo, la idea de que unas sociedades occidentales que envejecen paulatinamente demandarán más servicios se puede ver contrarrestada por el mayor potencial de contribución a la coproducción, no sólo en actividades individuales sino también en actividades más comunitarias. Finalmente, el grupo de ciudadanos que quizá menos coproduce, pero que estaría dispuesto a hacer más es el grupo de los jóvenes. Por ello, las acciones gubernamentales que tuvieran como objetivo a este grupo tendrían un éxito razonable.

Por lo que respecta a las actitudes sobre la coproducción, la encuesta muestra que los ciudadanos que ya coproducen, tienden a estar más dispuestos a coproducir más empleando más tiempo a la semana en ello, ya sea en cuestiones de beneficio individual o ayudando a otros. La mayor predisposición a coproducir se encuentra en el ámbito de la salud; esta tendencia es más pronunciada en Dinamarca y mucho menos en Reino Unido y en Francia.

En cuanto al margen de maniobra del que disponen las autoridades, los análisis estadísticos muestran que una mejor información o más consultas por parte del gobierno no implican una mayor coproducción por parte de los ciudadanos. Por otro lado, la gente

que coproduce activamente en salud o en seguridad ciudadana o en medio ambiente tiene poco interés en coproducir en otros ámbitos. Por tanto, el interés de los ciudadanos no es genérico sino que está orientado a una serie de actividades. En consecuencia, el reto consiste en identificar adecuadamente cuáles son las actividades de interés de los ciudadanos que facilitarán la coproducción.

Al contrario de lo que se esperaba, la localización urbana-rural, los niveles educativos, así como las pautas de autoservicio en banca electrónica y adquisición electrónica de billetes de viaje (no a través de agencia), no son buenos predictores del nivel de coproducción de los ciudadanos o de la cantidad de coproducción que están dispuestos a asumir.

Respecto de los factores que impulsan la coproducción de servicios por los ciudadanos, se pensaba que los usuarios más satisfechos con los servicios prestados estarían más inclinados a ser «coproductores». Sin embargo, la encuesta muestra que una mayor implicación de los usuarios, una mayor coproducción, no se corresponde con más satisfacción con el servicio. De hecho, algunos ciudadanos prefieren coproducir porque no se encuentran satisfechos con los servicios públicos.

De esta manera, se puede mejorar la calidad de los servicios al incorporar no sólo la ayuda de los usuarios sino también su conocimiento «experto» sobre cómo se presta y cómo debería prestarse. Los pacientes de determinadas enfermedades crónicas o sus familiares, por ejemplo, saben mejor cómo cocinar productos de dieta más sabrosos o de forma más económica que los médicos, quienes no necesariamente han padecido esa enfermedad.

Adicionalmente, uno de los beneficios que se espera de una mayor implicación del usuario en la prestación del servicio es la reducción de costes. Por ejemplo, el 75% de las admisiones a urgencia son para cuestiones menores, por lo que se piensa que un mayor apoyo a la autoayuda facilitaría que los profesionales se concentraran en los casos de mayor relevancia. Esto supone cambiar el perfil de los profesionales, quienes ya no son los únicos «expertos», ni siquiera los guardianes del sistema, pues su papel consistiría en ofrecer guía y apoyo a los usuarios para que actúen de otra manera.

Al mismo tiempo, la implicación de los usuarios también requiere una inversión en cursos de formación a profesionales, campañas de concienciación y medidas que cambien las inercias de cómo el servicio es prestado por los profesionales y experimentado por los usuarios.

Finalmente, existen otros límites derivados de la implicación del usuario en la prestación

del servicio debido a la escala (la local es más apropiada que la nacional), el tipo de servicio (los servicios individualizados pueden ser más apropiados que algunos servicios destinados a grupos) y el nivel de conocimientos requeridos para prestar los servicios entre otros factores.

Los retos de la coproducción

En estos momentos debe plantearse a los usuarios del servicio nuevas preguntas y no solamente la clásica de cuál es el grado de satisfacción que tienen con los servicios prestados. Preguntas sobre el papel que los usuarios están dispuestos a asumir en la prestación de los servicios que les importan comienzan a ser relevantes si las administraciones públicas quieren que los ciudadanos estén más satisfechos con servicios que se prestan en contextos cada vez más constreñidos por los escasos recursos económicos. Al mismo tiempo, habría que preguntar al personal a cargo de estos servicios no sólo cómo se podría mejorar la organización sino cómo podrían trabajar mejor con los usuarios, sus familias y la comunidad para prestar los servicios públicos. La idea de participación pública está implícita en esta última pregunta, pero ello no se deriva de un intento de apoyar el sistema democrático mediante una implicación de los ciudadanos en procesos deliberativos y decisorios. La coproducción de los servicios se basa en aumentar la legitimidad del sistema a partir de sus productos, es decir, a partir de la mejora de los servicios prestados, no a partir de más deliberación *per se*. Actuando de esta manera, las organizaciones públicas podrían contemplar los servicios que prestan y sus procesos decisorios a partir de la mirada de los ciudadanos. Esta perspectiva de la calidad del servicio y de la calidad de vida puede ayudar a superar el «síndrome de silo» tan presente en las organizaciones públicas para proporcionar soluciones más adaptadas e individualizadas.

Los cambios que estas preguntas implican suponen una nueva relación entre los profesionales y los usuarios del servicio. Ello no se consigue por el mero cambio de la tecnología. Se requiere un cambio cultural por el que se acepte que también los usuarios pueden ser expertos en los servicios que los profesionales prestan. Se necesita encontrar los incentivos adecuados, para que los profesionales y los usuarios interaccionen de una manera diferente. Esa mayor implicación no es genérica sino que depende de los intereses de los ciudadanos por temas muy concretos. Por ejemplo, mucha gente que coproduce activamente en salud o en seguridad ciudadana o en medio ambiente local tiene escaso interés en otros campos.

De los resultados de la encuesta se desprende que un 28,5% no está dispuesto a hacer nada en absoluto. Sin embargo, un 43,3% estaría disponible por unas horas al mes y el 28,2% por unas horas a la semana. En definitiva, más de un 70% de ciudadanos está dispuesto a hacer más de lo que hace. Existe, por tanto, un potencial que se debe saber explotar.

Adicionalmente, hay una brecha entre lo que se coproduce por países (véase el gráfico 2) y el beneficio potencial que los usuarios creen que se podría derivar de su coproducción. Ese diferencial es pequeño en Alemania (un 9% aproximadamente), pero muy alto en Dinamarca (31%). La explicación de este diferencial puede deberse a la actitud de los profesionales o a una mala comprensión de qué requiere el ciudadano para ser activado. En uno de los grupos de discusión celebrados en Dinamarca sobre el medio ambiente local, los profesionales coincidían en que «es fácil concienciar a la gente del problema de las basuras y todo eso, pero no es fácil hacerles hacer algo sobre ello... porque la mayoría de la gente piensa que no es de su competencia, que es responsabilidad de las autoridades». Por tanto, en estos momentos, es necesario desentrañar la lógica de este círculo vicioso para revertir una tendencia que los profesionales creen irreversible.

Una vez que se conoce cierta disponibilidad de los ciudadanos a hacer más, también hay que preguntarse acerca de qué factores pueden aumentar las posibilidades de éxito de la coproducción. La encuesta, debido a la limitación de recursos asociada a su aplicación, no permitía conocer qué incentivaría a los ciudadanos a coproducir.

La clasificación de la coproducción no sólo se refiere a que ésta se destine a la comunidad o los individuos ni solamente a que los incentivos económicos sean fáciles de desagregar para los individuos o para la organización. También se puede clasificar la coproducción en función del grado de voluntariedad o de obligatoriedad que se introduzca en la prestación del servicio. Por ejemplo, la facturación electrónica supone que, a partir de determinada fecha, todas las empresas tendrán que facturar los servicios prestados a las administraciones públicas siguiendo la vía electrónica, pues no hay una alternativa. En determinadas estaciones de combustible, si el usuario no coge el surtidor, no podrá obtener el combustible que necesita para su medio de locomoción. No obstante, a pesar de la obligatoriedad, se pueden producir «rebeliones» más o menos activas de los usuarios y provocar así ciertos colapsos del sistema. Por ejemplo, deliberadamente se pueden hacer mal las transacciones de la facturación electrónica, obligando a la Administración a corregir los errores y controlar el correcto cumplimiento de los distintos pasos del proceso. En definitiva, la obligatoriedad de la coproducción aún requiere de una cooperación

Gráfico 2. Coproducción real por países (%)

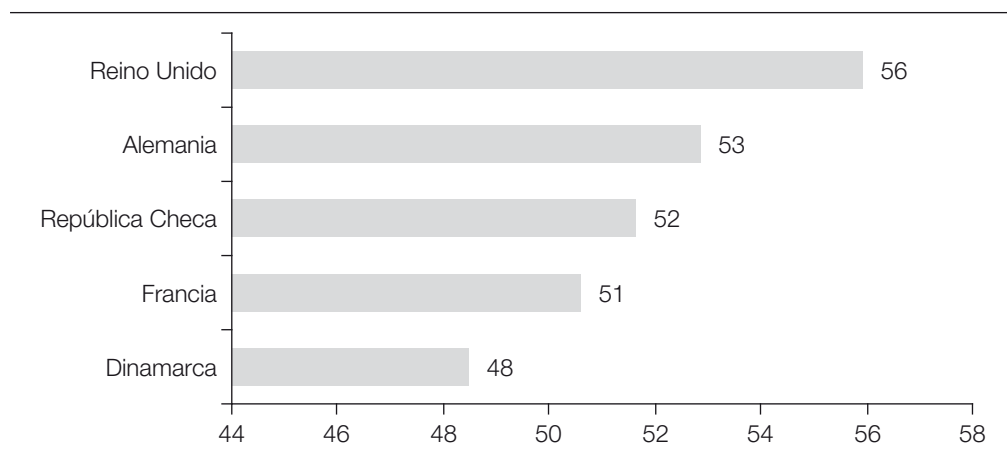
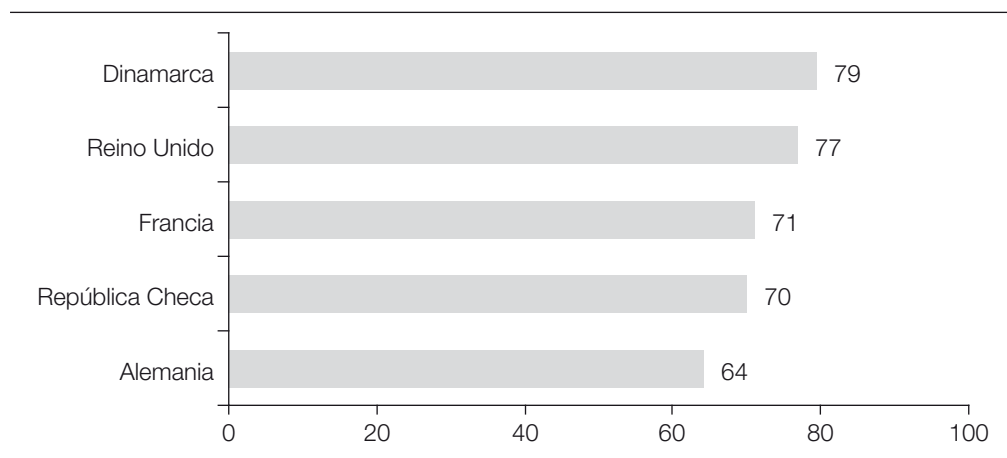


Gráfico 3. Personas que creen que pueden influir en la prestación del servicio (%)



Fuente: <www.5qualiconference.eu>

activa, no pasiva o reactiva, de los usuarios. Por tanto, deben existir ciertos incentivos que operen en estos ámbitos también.

En los grupos de discusión celebrados en estos cinco países y en los tres sectores bajo estudio, los incentivos fueron tratados de forma espontánea y no sistemática. Claramente, estos incentivos están asociados a distintos tipos de coproducción. Por ejemplo, en

un grupo de discusión sobre el medio ambiente en Reino Unido se afirmaba que «cuando la gente puede ahorrar dinero mediante la protección del medio ambiente, entonces están dispuestos a hacerlo». El binomio medio ambiente-incentivos económicos no es fácil de desentrañar. En algunos países, el reciclado se practica de una forma más sistemática que en otros. El consumo de productos ecológicos está más extendido en unos países que en otros. El reciclado se hace en la mayoría de los países de la Unión Europea de forma obligatoria, sin compensación económica positiva y con riesgo de penalización negativa mediante multas en caso de que se incumpla.

El potencial de reciclaje es aún considerable, pues no todo lo que es susceptible de ser reciclado se destina a ello. Por tanto, muchos países se han visto en la necesidad, especialmente en el ámbito local, de imponer multas en caso de reciclado inadecuado o insuficiente. Las sanciones leves en la Ordenanza de limpieza de los espacios públicos y gestión de residuos del Ayuntamiento de Madrid, de 27 de febrero de 2009, son de 750 euros para los casos así tipificados por la ley. Esta multa puede parecer incluso desproporcionada tratándose de las faltas más leves. En nuestro país, se intenta incentivar el ahorro en consumo eléctrico mediante el regalo por parte del Ministerio de Industria de bombillas de bajo consumo. El Plan de activación del ahorro y la eficiencia energética 2008-2012, aprobado en agosto de 2008, tiene como objetivo poner en el mercado hasta seis millones de bombillas de bajo consumo a mitad de coste, al poder adquirir dos por el precio de una. Esta medida complementa otra iniciativa del Ministerio de Industria para repartir de forma gratuita cerca de veinte millones de bombillas de bajo consumo mediante un bono en la factura de la luz. El éxito de estas medidas depende de conocer exactamente qué funciona como incentivo para los ciudadanos y cuáles son los mecanismos que hacen, por un lado, una implantación poco costosa de la medida y, por otro lado, una implantación que realmente recabe la cooperación activa de los ciudadanos.

El éxito dudoso de los dos ejemplos señalados (desproporcionalidad de la multa de 750 euros para las sanciones leves y escaso eco del regalo o el abaratamiento de las bombillas de bajo coste) nos lleva a la cuestión del cumplimiento de las normas, aspecto que está muy poco estudiado, y de su contribución a una mayor coproducción por parte de los ciudadanos. El cumplimiento de las normas, en el fondo, está vinculado a la coproducción, pues este cumplimiento se deriva de cómo se emplean los incentivos positivos y negativos. En un análisis pionero de Hood (1986, 51-86) ya se señalaban algunas opciones relevantes para mejorar el cumplimiento de la norma como las siguientes: abolir o modificar las reglas que son de imposible o muy difícil cumplimiento, porque el análisis de la realidad fue inexistente o se compadece mal con ésta; difundir la palabra o hacer cam-

pañías que hagan la coproducción más fácil, ya sea de manera directa o a través de terceros, como asociaciones y grupos relevantes de la comunidad; perseguir y castigar a quienes violan las normas, pero siempre de forma adecuada y con exigencias pertinentes respecto al grado de incumplimiento y condiciones objetivas de los destinatarios de las normas, y hacer difícil o imposible que se desarrollen alternativas en la prestación del servicio (por ejemplo, la factura electrónica hace imposible la presentación de facturas de las empresas por medios tradicionales, por lo que esta forma de concebir el cumplimiento encauza la coproducción).

Estas opciones deben ser complementadas con análisis adicionales sobre cuánta sanción es pertinente y en qué casos o sobre cuándo es necesario modificar la norma y cómo debe ser ésta adaptada a otras formas de operar por parte de los usuarios en su interacción con el servicio. Los incentivos para la coproducción requieren más trabajo del realizado hasta ahora.

La visión de Hood (1986) sobre el cumplimiento resalta la parte negativa, es decir, la idea de que la cooperación de los ciudadanos puede ser recabada mediante incentivos negativos. Sin embargo, no deberían descartarse los incentivos positivos, ya sean éstos económicos o no. Por ejemplo, un cumplimiento inmediato con el pago de las multas supone un ahorro en la cantidad a pagar y un ahorro en los trámites a realizar por la Administración para perseguir al infractor. Estos incentivos económicos pueden, probablemente, extenderse a otros ámbitos en los que aún no se ha experimentado.

En los grupos de discusión se mantenía que la cercanía del problema puede hacer que la gente se decida a cooperar, especialmente en actividades más *comunitarias*. Las siguientes declaraciones de un grupo de discusión en Dinamarca ilustran esta cuestión: «La gente se implica si los problemas les afectan... Si el problema está en la calle de al lado o en otra ciudad, no les preocupa, pero cuando es en su calle o a sus propios hijos, entonces se involucran...». Esta frase se refería al hecho de que algunos padres se involucraran en las patrullas nocturnas de ciudadanos para prevenir el incendio de coches por algunos adolescentes. Se derivan varias consecuencias de esta experiencia. En primer lugar, participarán normalmente al menos los padres con hijos adolescentes. En segundo lugar, los beneficios redundan en las familias de forma individual y, en la colectividad, si los incendios disminuyen. En tercer lugar, los beneficios tienen una traducción económica, aunque esta traducción es difusa, pues no se benefician necesariamente los padres que patrullan las calles. En cuarto lugar, los cuerpos de seguridad se benefician de una ayuda extra, pues la puesta en marcha de patrullas pagadas por los presupuestos públicos po-

dría ser de imposible ejecución o muy costosa para la organización. Por tanto, es importante identificar dónde se encuentran los problemas susceptibles de recabar la coproducción de los ciudadanos en actividades más comunitarias. Existen muchos otros ejemplos en los que la cercanía del problema podría asegurar una mayor coproducción de los ciudadanos.

Conclusiones

La coproducción se ha definido como una actividad regular en la que los profesionales del servicio, los usuarios y los miembros de la comunidad contribuyen con sus recursos a que el servicio sea prestado. La coproducción, por tanto, requiere que tanto la organización como los destinatarios de los servicios pongan recursos de su parte, ya sea en productos concretos, en recursos económicos o en tiempo. La coproducción no es un fenómeno nuevo en el sector servicios, pues es un concepto que ya se conocía en los años setenta y ochenta y que se ha ido poniendo en práctica en el sector privado con la implantación de los supermercados, el autoservicio de lavado de automóviles, los servicios bancarios y la gestión de viajes, por citar algunos ejemplos.

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones han facilitado en muchos aspectos la coproducción de los servicios. La administración electrónica permite que muchas actividades antes realizadas por los empleados públicos sean ahora responsabilidad de los usuarios (por ejemplo, cuando se cumplimentan los datos en una página web que después alimentarán una base de datos determinada).

No obstante, no toda la coproducción está basada en la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones. La puesta en marcha de guarderías o de servicios de vigilancia de los alumnos durante algunas horas al día por los propios padres son servicios de beneficio individualizado y comunitario para los que las nuevas tecnologías no son relevantes. Las nuevas tecnologías, adicionalmente, han facilitado la ayuda de los usuarios a prestar un sinnúmero de servicios. Al mismo tiempo, no obstante, han supuesto desafíos para los profesionales. En el momento en que es tecnológicamente posible hacer un seguimiento de un paquete enviado desde San Francisco por una empresa privada hasta que llega a Badalona, por ejemplo, uno se pregunta por qué es tan difícil hacer un seguimiento de una solicitud para obtener una licencia municipal de actividad económica. El acceso a las tecnologías hace que los pacientes y los estudiantes tengan muchos más recursos a su alcance que en el pasado, lo que les convierte en

expertos en determinados temas. Esto constituye un desafío para los profesionales de la medicina y de la educación, ya que el monopolio del conocimiento experto no sólo reside en ellos.

Los retos tecnológicos se orientan hacia la promoción de cambios culturales. Éste es de nuevo el desafío al que se enfrentan las administraciones públicas. El cambio cultural supone entender qué tipo de habilidades y qué tipo de formación requieren los profesionales, no sólo para prestar el servicio sino también para guiar a los usuarios en su forma particular de interaccionar con ellos. La producción «en masa» del servicio se hace cada vez más diversificada e individualizada. Adicionalmente, el cambio cultural supone analizar más detenidamente qué mecanismos ayudan a que los usuarios coproduzcan y en qué medida estos usuarios pueden encontrar incentivos para coproducir. La coproducción entraña beneficios no sólo para la Administración, con una amplitud en la oferta de servicios y/o un menor coste en la gestión de algunos servicios, sino para los usuarios, quienes reciben una mejor prestación o incluso pueden tener incentivos individualizados.

En la encuesta que se ha realizado en cinco países de la Unión Europea (Alemania, Dinamarca, Francia, Reino Unido y República Checa) sobre la coproducción, así como los grupos de discusión organizados con los profesionales de los servicios en tres sectores (salud, medio ambiente local y seguridad ciudadana), se ha llegado a las siguientes conclusiones:

- Los usuarios coproducen ya en algunos servicios.
- Su coproducción se orienta hacia servicios en los que no se requiere la intervención de terceros.
- Coproducen más las mujeres, los desempleados y las personas de la tercera edad.
- Los ciudadanos coproducen menos de lo que potencialmente estarían dispuestos, pues creen que su participación es fundamental en la buena marcha de los servicios. Un 70% de los ciudadanos estaría dispuesto a dedicar un cierto tiempo a actividades vinculadas con la coproducción.
- El mayor potencial de coproducción futura se da entre los jóvenes.
- Esta coproducción no se orienta en el vacío sino que depende de las afinidades de los ciudadanos, quienes suelen preferir un sector de actividad frente a otros.

Aún se necesitan más análisis para entender adecuadamente los beneficios y los riesgos de la coproducción. Está claro que una única encuesta realizada en cinco países no da

cuenta ni de la tendencia sobre la coproducción, ni de su complejidad ni tampoco de la actitud con respecto a la múltiple variedad de servicios que prestan las administraciones públicas hoy en día. También se necesitan estudios *ad hoc* para entender adecuadamente cuáles son los mecanismos que ayudan a que la coproducción sea exitosa tanto para la Administración como para los usuarios; en qué condiciones la coproducción puede ser más comunitaria o más individualizada y cuáles son los incentivos concretos (económicos o no) que funcionan. A la espera de estos estudios, las administraciones públicas siguen probando nuevas maneras de coproducción, consciente o inconscientemente. Este sistema de prueba y error no es sistemático y se beneficia poco de experiencias cercanas dentro de la misma organización y de organizaciones vecinas. Por ello, cualquier esfuerzo por compartir el caudal de conocimiento que ya se posee será beneficioso no sólo para las organizaciones públicas sino también para los usuarios.

Referencias bibliográficas

BOVAIRD, T. «Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services». *Public Administration Review*, 67 (5), 2007, p. 846-860.

BOYLE, D.; S. CLARK; S. BURNS. *Hidden work: co-production by people outside paid employment*. York: Joseph Rowntree Foundation, 2006.

BRUDNEY, J. L.; E. ENGLAND ROBERT. «Towards a Definition of the Coproduction Concept». *Public Administration Review*, 43 (1), 1983, p. 59-65.

BRUGUÉ, Q.; J. FONT; R. GOMÀ. «Participación y democracia. Asociaciones y poder local». En: FUNES, M.; R. ADELL. *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED, 2003.

ETZIONI, A. *New communitarian thinking: Persons, Virtues, Institutions, and Communities*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1995.

JOSHI, A.; M. MOORE. *Institutionalised Co-Production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments*. Institute of Development Studies. *Research Summary*, 18, 2003. <<http://www.ids.ac.uk/gdr/cfs/drcpubs/summaries/summary%2018-MooreJoshi-Insti-Coprod.pdf>>.

HOOD, Christopher C. *The Tools of government*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, 1986.

KLAGES, H.. *Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007.

LOVELOCK, C. H.; R. F. YOUNG. «Look to Customers to Increase Productivity». *Harvard Business Review*, 57 (3), 1979, p.168-178.

LYONS, M. SIR. *National prosperity, local choice and civic engagement: A new partnership between central and local government for the 21st century*. Londres: The Stationary Office, 2006.

—. *Lyons Inquiry into local government. Place-shaping: a shared ambition for the future of local government*. Londres: The Stationary Office, 2007.

NORMANN, R. *Service Management: Strategy and Leadership in Service Businesses*. *Administration Review*, 40 (3). Chichester: Wiley, 1984, p. 240-246.

OSTROM, E. «Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development». *World Development*, 24 (6), 1996, p. 1.073-1.087.

PERCY, S. «Citizen Participation in the Co-Production of Urban Services». *Urban Affairs Quarterly*, 19 (4), 1984, p. 431-446.

RAMÍREZ, R. «Value Co-Production: Intellectual Origins and Implications for Practice and Research». *Strategic Management Journal* 20, (1), 1999, p. 49- 65.

SHARP, E. «Towards a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Co-Production Concept». *Midwest Review of Public Administration*, 14, 1980, p. 105-118.

WARREN, R.; K. S. HARLOW; M. S. ROSENTRAUB. «Citizen Participation in Services: Methodological and Policy Issues in Co- Production Research». *Southwestern Review of Management and Economics*, 2, 1982, p. 41-55.

WHITAKER, G. P. «Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery». *Public*, 1980.

ZEITHAML, V. A.; A. PARASURAMAN; L. L. BERRY. *Delivering quality service. Balancing customer perceptions and expectations*. Nueva York, Toronto, Singapur y Sydney: The Free Press, 1990.

ZELENY, M. *Towards Self-Service Society*. NuevaYork: Columbia University Press, 1978.

Capítulo 7

El papel de los gobiernos intermedios en la prestación de servicios locales

Manuel Zafra

Director general de Administración Local, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía

Introducción

El presente trabajo analiza uno de los problemas más renuentes en el Estado de las Autonomías: el lugar de la provincia. En las páginas que siguen aparecen varios puntos que pueden contribuir a ubicar el tema:

1. La relación de las competencias provinciales con el principio de subsidiariedad. La capacidad de gestión y la amplitud de la materia como presupuestos del principio constituyen los fundamentos de la provincia como entidad local configurada como agrupación de municipios.
2. La existencia de un solo nivel político local doblemente integrado por municipios y provincias. De ahí que el legislador sectorial, al delimitar competencias con los entes locales, deba valorar la capacidad de gestión y la naturaleza de la actividad tomando como referencia municipios y provincias conjuntamente. Lo supramunicipal sigue siendo local si la intervención de la provincia lo fija en el ámbito intermunicipal.
3. Esta premisa obliga a regular las relaciones entre provincias y municipios, porque, pese a integrar el mismo nivel de gobierno, no excluye la posibilidad de conflictos. Veremos la adecuación y la conveniencia de los conceptos de cooperación y coordinación.
4. Establecido el punto de partida de un sistema local, de la subsiguiente distinción entre la autonomía provincial y autonomía municipal, parece coherente concluir con la propuesta de asociar efectos jurídicos a la provincia como agrupación de municipios con competencias funcionales y legitimidad de segundo grado.

En esta reflexión no se abordan otros aspectos fundamentales:

1. Que la comunidad autónoma, ejerciendo su competencia de ordenación del territorio, decida auspiciar otras formas de intermunicipalidad como áreas metropolitanas o comarcas.
2. Que la provincia pueda ser titular de competencias materiales cuando la naturaleza de la actividad por sus características no permita ni aconseje la asignación diferenciada de competencias a los municipios para que éstos puedan fijar sus prioridades.

Autonomía local: la fragilidad de un derecho de configuración legal

El artículo 2.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) establece que tanto el Estado como las comunidades autónomas, según la distribución constitucional de competencias, han de atribuir competencias a municipios y provincias atendiendo a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local. Ambos criterios (naturaleza de la materia y capacidad de gestión) encuentran referencia y relación estrecha con los fines y las competencias provinciales señalados en los artículos 31 y 36 de la Ley.

El artículo 31.2 a) encomienda a la provincia «asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal». El artículo 36.1 a) atribuye como competencia propia de la Diputación «la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31». El apartado b) de este artículo reconoce la competencia de «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión».

Leyendo sistemáticamente los artículos 2.1 y 31-36 resulta coherente identificar la expresión *prestación integral y adecuada* de los servicios municipales en el territorio provincial con *las características de la actividad pública* y constatar la coincidencia en la capacidad de gestión. De esta manera, el legislador sectorial, al delimitar competencias, deberá tomar como referencia *una sola comunidad política local integrada por municipios y provincias* ponderando la naturaleza de la materia y la capacidad de gestión de las entidades locales a la luz del binomio provincia-municipio: las características de la actividad pública habrán de ser valoradas teniendo en cuenta que lo *supramunicipal sigue siendo local con la intervención de la provincia*. Igualmente la capacidad de gestión de los municipios tampoco puede ser considerada aisladamente sino a través de las economías de escala y el valor añadido aportado por las competencias provinciales.

También admite el razonamiento anterior la perspectiva del principio de subsidiariedad: como regla, la competencia debe ser ejercida por el gobierno más cercano a los ciudadanos; sólo corresponderá a otro nivel de gobierno, en los términos de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), una vez considerada «la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía» (artículo 4.3). Las competencias provinciales cobran pleno sentido asociadas al principio de subsidiariedad, para fijar en el ámbito local las competencias municipales (el artículo 2.1 de la LRBRL destaca «los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos») y evitar que salten al ámbito autonómico.¹

Como reconoce el Fundamento Jurídico 22 de la STC 214/89, de 21 de diciembre, el artículo 62 de la LRBRL, pese a su ubicación sistemática, ha de interpretarse en relación al artículo 2.1.² Éste constituye la regla y aquél, la excepción. Sin embargo, no carece de explicación que la norma y el caso singular se hallen en distintos capítulos. La autonomía local ofrece como mayor vulnerabilidad la de ser un derecho de configuración legal: el legislador sectorial (estatal o autonómico) puede garantizar la autonomía local eligiendo entre el mínimo de conceder derecho de audiencia o el máximo de reconocimiento y atribución de competencias. En realidad, el núcleo que hace reconocible y, por tanto, constitucional, la regulación del legislador ordinario, se limita a respetar el derecho de los gobiernos locales a intervenir o participar en asuntos que afecten al círculo de sus intereses. De ahí que el paso de la competencia propia a la relación interadministrativa no suponga un menoscabo en la autonomía local.

1. Luis Ortega. *El régimen constitucional de las competencias locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

2. El artículo 62 garantiza a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración estatal o autonómica correspondiente, cuando «la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia». Esta previsión, que, a pesar de su ubicación sistemática en la Ley, no es sino un complemento del criterio general establecido en el párrafo 1.º del artículo 2 que atiende a supuestos en principio excepcionales, es impugnado por la Junta de Galicia sobre la base de que su propia generalidad e indeterminación puede constituir una fuente de redefinición y aun de reasunción de competencias de la entidad autonómica o local, afectando a la seguridad jurídica.

En cualquier caso, la previsión se muestra además respetuosa con las competencias autonómicas, por cuanto especifica que esa participación corresponde asegurarla a las correspondientes leyes reguladoras de la acción pública –sin prejuzgar, por tanto, su carácter estatal o autonómico– y que la decisión final quedará, en tales casos, atribuida a la Administración estatal o autonómica correspondiente, es decir, a la Administración titular según el propio sistema constitucional de distribución de competencias. Por tanto, en ninguna vulneración de ese orden constitucional de reparto de competencias incurre el precepto impugnado, ni tampoco lo hace en relación con el principio de seguridad jurídico alegado.

Según el artículo 62, cuando «la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la comunidad autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de estas la decisión final». Obviamente, el margen de apreciación y, finalmente, de decisión del legislador sectorial sólo encuentra el límite de no desfigurar la institución, pero, cumplido el mínimo, la voluntad más o menos descentralizadora no es susceptible de control judicial. Así lo determinó la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La autonomía que la norma fundamental reconoce a municipios y provincias no asegura tanto un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino que debe ser entendida más bien como un derecho a intervenir o participar en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

La debilidad de la autonomía local entendida como garantía institucional o configuración constitucional no pasa de ser un principio a demasiada distancia jurídica de situaciones tan concretas como un conflicto de competencia a propósito de la ordenación o gestión de los servicios sociales. La generalidad del principio y la singularidad del caso no permiten previsibilidad y sitúan al juez en inevitable creador del derecho.

En esta línea, el recorrido que pueda tener el principio de subsidiariedad, a pesar de sus incontrovertidos efectos jurídicos, se revela limitado. Las observaciones de Tomás de la Quadra Salcedo al trabajo de José Manuel Bandrés muestran que la invocación de la subsidiariedad no elimina la discrecionalidad jurídicamente infiscalizable del legislador sectorial. Apoyándose en el carácter básico del artículo 2.1 de la LRBRL, Bandrés escribe:

Debe utilizarse el principio de subsidiariedad por los operadores jurídicos como principio interpretativo, imponiendo la regla hermenéutica de que in dubio, el balance de intereses debe buscar la máxima descentralización, la máxima intensidad del principio de proximidad, de modo que la autoridad que restrinja o debilite las proyecciones de estos principios competenciales deberá necesariamente justificar su actitud en razones suficientes, basadas en la tutela de otros intereses constitucionales, para no lesionar el contenido esencial de la autonomía local.³

3. José Manuel Bandrés. *El principio de subsidiariedad y la Administración local*. Madrid, Barcelona: Diputación de Barcelona, Universidad Carlos III, Marcial Pons, 1999, p. 55.

Las precisiones aportadas en el debate por De la Quadra introducen matices de considerable peso. Aunque admite la necesidad de motivación en la excepción del principio de subsidiariedad, atenúa sus exigencias y dispensa a los legisladores estatal y autonómico de asumir la carga de la prueba como si hubieran de partir del postulado de una presunción de competencia local. De otra manera, a su juicio, se invertirían los términos y se partiría de una presunción de la ilegitimidad de la competencia autonómica hasta tanto no se argumentara de manera exhaustiva y agotadora la no atribución de competencia a los entes locales. De manera más equilibrada, el juicio de constitucionalidad debe mantenerse en lo razonable aunque resulte discutible:

...nos parece más acorde con la razón de ser de la titularidad del poder legislativo, que éste, si bien está obligado a motivar y justificar la no atribución de competencias a los entes locales en cada supuesto concreto, sin embargo, debe gozar de una presunción de legitimidad de su actuación, de forma que siempre que la motivación resulte razonable debe prevalecer aunque entre dentro de lo discutible.⁴

La LRBRL intenta huir de los asuntos estrictamente locales para evitar los efectos negativos de los intereses naturales, pero no puede eludir el riesgo de fragilidad en una autonomía dependiente de la concesión más o menos amplia del legislador sectorial. Ni siquiera la elaborada construcción de la función constitucional de la LRBRL impide esta vulnerabilidad y no sólo por la controversia de si la función constitucional implica prevalencia o condicionamiento sobre la legislación sectorial, sino porque, en última instancia, la flexibilidad y dinamismo de la autonomía local entendida como derecho a participar no elimina la amenaza de una indefinición competencial que la degrada a «mero objeto de relaciones interadministrativas». Con una agravante. La premisa de las relaciones interadministrativas exige una titularidad clara para que la flexibilidad en el ejercicio no suponga alteración de la competencia. Si, como en el caso de la autonomía local, este postulado no concurre, la posición subordinada del gobierno local está asegurada.

Esta larga disquisición no tiene otro objetivo que resaltar la necesidad de entender lo local como un sistema, de tal forma que autonomía municipal y autonomía provincial aparez-

4. Ib. p. 86. «La importancia interpretativa del principio de subsidiariedad no puede sustituir la necesidad de configurar la autonomía local con mayor especificidad, delimitando competencias, fijando potestades e identificando materias. De lo contrario, entre el mínimo de un reducto esencial y la graduación discrecional del legislador sectorial resulta de imposible control (el núcleo y el halo de los conceptos jurídicos indeterminados). Luciano Parejo ha señalado, sin embargo, que la tensión entre la certeza negativa del halo y la positiva del núcleo no puede asimilarse a la indeterminación constitucional. En el caso de la discrecionalidad administrativa, los indiferentes jurídicos permiten la elección de varias alternativas jurídicamente aceptables mientras que la indeterminación constitucional significa apertura para desplegar opciones políticas diferentes.» Comunicación en Joaquín García Morillo. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid, Barcelona: Diputación de Barcelona, Universidad Carlos III, Marcial Pons, 1998, p. 54-56.

can indisociables para el legislador que debe delimitar competencias. La diferente naturaleza de ambas y su eventual reflejo constitucional juegan en la relación interna municipio-provincia, pero no surte efectos jurídicos cuando Estado o comunidades autónomas legislan sobre una materia en la que las entidades locales tienen competencia.

La relación municipio-provincia

Si lo expuesto hasta aquí son argumentos dirigidos a fundamentar la existencia de una sola comunidad política local, toca ahora analizar un aspecto poco estudiado pero trascendental: la relación municipio-provincia en el marco jurídico que significa la configuración constitucional de la provincia como agrupación de municipios.

Antes de abordar el núcleo de la idea, conviene adelantar la disputa que la naturaleza de la provincia ha suscitado como consecuencia de su difícil inserción en el Estado de las autonomías. Por una parte, se ha entonado el lamento de una devaluación de la institución provincial al perder o desempeñar de forma secundaria competencias sustantivas y quedar reducida a una autonomía instrumental con competencias funcionales de cooperación y asistencia a los municipios. Por otra, sin embargo, esta singularidad institucional de autonomía dirigida a garantizar la autonomía municipal, constituye la mejor manera de encajar la provincia una vez asentadas las comunidades autónomas. La provincia como agrupación de municipios se erige en un *macromunicipio subsidiario*,⁵ en la continuación del municipio por otros medios, ganando plena coherencia la condición de una autonomía instrumental de competencias funcionales y legitimidad de segundo grado pero integrada por representantes municipales, alcaldes y concejales.

Ahora bien, la sustancial identidad de fines entre el municipio y la provincia no oculta que el artículo 137 de la Constitución distingue entre intereses provinciales y municipales y, claro está, no siempre serán armonizables ni coincidentes.

Veamos la tensión que aloja y los conflictos que provoca la relación entre ambos intereses. Seguiremos en este análisis la actual regulación de la LRBRL y trataremos, luego, de proponer algunas modificaciones.

El artículo 36 de la Ley atribuye a la provincia como competencias propias la coordinación de los servicios municipales para su prestación integral en el territorio y la cooperación y

5. La afortunada expresión corresponde a Luciano Parejo, en «Aproximación a un balance de urgencia sobre la Ley Básica de Régimen Local», en *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Carles Pi i Sunyer, 1992, p. 328.

asistencia a los municipios con baja capacidad de gestión. Las funciones de coordinación y cooperación se llevan a cabo mediante la elaboración de un Plan de obras y servicios financiado por el Estado y, eventualmente, por las comunidades autónomas, en el que los municipios deben participar.

La primera perplejidad que suscitan los apartados a) y b) del artículo 36 es la simultaneidad de coordinación y cooperación cuando sus presupuestos, al menos según la jurisprudencia constitucional, son bien diferentes. Por de pronto, la cooperación requiere voluntariedad y, tal como aparece enunciada en este artículo, no cabe duda de que para el municipio es potestativa, pero para la provincia es obligatoria (el artículo 156 del Reglamento de servicios lo expresa de forma inequívoca: «Las diputaciones provinciales tendrán la misión obligatoria e inexcusable de cooperar a la efectividad de los servicios municipales»). En términos menos rotundos, pero no menos imperativos, el artículo 30.1 del TRRL lo expresa así: «La Diputación cooperará a la efectividad de los servicios municipales...». La provincia debe cooperar y asistir (aunque la asistencia, como veremos a continuación, reviste otros rasgos más propios de la relación municipio-provincia), mientras que el municipio puede solicitar cooperación y asistencia.⁶

En cambio, la coordinación implica superioridad de quien la ejerce. Tanto el artículo 59 como el artículo 62, el primero de forma puntual y el segundo con carácter general, otorgan al Estado o a las comunidades autónomas la decisión final. ¿Cómo conciliar entonces cooperación voluntaria y coordinación impuesta? Acaso la respuesta haya que buscarla en que ambos conceptos se aplican en las relaciones interadministrativas, entre distintos niveles de gobierno y como municipios y provincias forman parte de la misma comunidad política local, difícilmente caerán sus relaciones bajo las condiciones de cooperación y coordinación.

6. Las diferentes categorías de la cooperación distinguen entre la cooperación como principio básico, como técnica de relación voluntaria entre dos o más entes para flexibilizar el ejercicio de competencias de titularidad exclusiva y, finalmente, como competencia o función que se concretarían en la competencia para crear órganos de cooperación o las competencias provinciales. La clasificación se toma de Teresa Carballeira, en «La cooperación interadministrativa en la LBRL», REALA 257 (enero-marzo de 1993). Creo, sin embargo, que no puede equipararse la cooperación como competencia cuando se crea un órgano a la competencia provincial de auxilio y asistencia a los municipios. La competencia provincial es un deber que excede del imperativo constitucional de colaboración. María José Alonso Mas ha captado correctamente la distinción: «La mayor amplitud ha de entenderse más bien en un sentido funcional; abarcaría toda suerte de cooperación con los municipios. La razón es bien sencilla: el genérico deber constitucional de colaboración es una simple consecuencia de la distribución territorial del poder entre entes dotados de autonomía. El deber de cooperación intermunicipal de la provincia es, pura y simplemente, la razón de ser de la provincia como institución». *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Manuel J. Domingo Zaballos (coord.). Madrid: Thomson Civitas, 2005, p. 588.

Resulta muy instructivo recurrir a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a la de los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas para analizar la inadecuación de ambos términos.

El Tribunal Supremo, en sentencia de 3 de abril de 1998, advierte que los términos literales del artículo 36 dotan de una cierta ambigüedad a la planificación provincial de que se trata, al presentarla simultáneamente como instrumento de coordinación y de cooperación con las consecuentes dificultades de interpretación y aplicación práctica. Sin embargo, desde el punto de vista de las diputaciones, resulta preferente su carácter de mecanismo de cooperación con las entidades municipales de la provincia, puesto que no sólo es el propio precepto el que califica como de «cooperación» a los planes, sino que también es ésta la naturaleza que resulta de su regulación sistemática contenida en los artículos 32 y siguientes del TRRL. En resumen, puede decirse que los planes provinciales de cooperación son realmente «planes de cooperación», sin perjuicio de que a través de esta cooperación logre la Diputación coordinar los esfuerzos de las entidades locales que intervienen (fundamento de derecho quinto).

Dejando para después la posibilidad de convertir la cooperación en coordinación, el Tribunal Supremo emplea el razonamiento canónico de las relaciones interadministrativas: la coordinación sólo cabe una vez agotadas las vías de cooperación. Este carácter subsidiario y extremo de la coordinación impide su uso discrecional y exige, por el contrario, un procedimiento que, de no ser observado, lastra de nulidad la decisión.

En el Fundamento Sexto, no obstante, el Tribunal Supremo reconoce que el Plan tiene también una finalidad de «coordinación» (entrecorillado en la sentencia) para garantizar y asegurar la prestación integral de los servicios. Sin embargo, la coordinación no autoriza a la provincia a asumir las competencias municipales, ya que las relaciones interadministrativas requieren preservar la titularidad de las competencias, aunque la consecución de un objetivo común obligue a flexibilizar su ejercicio.

Por tanto, la primacía de la cooperación sobre la coordinación (al menos como secuencia cronológica) tiene como consecuencia que la provincia no puede sustituir al municipio en la fijación de obras; si así fuera, la provincia se subrogaría en una competencia de la que carece. A pesar de la ausencia de criterios para concretar el alcance jurídico de la participación municipal en la elaboración del Plan, el Tribunal Supremo concluye que, al menos, debe adquirir relevancia la propuesta voluntaria de su inclusión.

El Tribunal Supremo finaliza el Fundamento de Derecho Séptimo admitiendo que la Dipu-

tación decide discrecionalmente al valorar las preferencias municipales ponderando los intereses municipales contrapuestos teniendo en cuenta la limitación de recursos, pero en cualquier caso, «sobre la base de las iniciales solicitudes de obras y sin imponer éstas contra la negativa expresa del municipio afectado por las obras a quien constitucional y legalmente se reconoce autonomía para la gestión de sus intereses».

J. Esteve Pardo distingue, en el sentido más arriba aludido, el concepto de relaciones interadministrativas y, por tanto, niega que la relación provincia-municipio quede sujeta a esa lógica. Basta para corroborar la idea la distinta relación que la provincia mantiene con el Estado y las comunidades autónomas y la que mantiene con los municipios.⁷ La confusión de una cooperación provincial obligatoria y de una coordinación que mantiene una línea delgada de distinción con una competencia sustantiva, muestra a las claras la complejidad de una relación que, una vez afirmada su integración en el título de autonomía local, debe identificar el alcance de la autonomía municipal y el de la autonomía provincial.

Autonomía provincial y autonomía municipal

Luciano Parejo ha precisado con rigor la diferencia entre una y otra autonomía sacando las consecuencias de la configuración constitucional de la provincia como agrupación de municipios y señalando la inconveniencia de aislar intereses provinciales distintos y opuestos a los municipales:

De ahí que la caracterización constitucional de la instancia provincial como agrupación de municipios conduzca a la conclusión de que, desde la articulación del ordenamiento general, la articulación interna del específico y autónomo local opera no con una discriminación cualitativa de intereses y, por tanto, potencialmente de asuntos o competencias, sino más bien como una diferenciación de las funciones a cumplir respecto de un mismo ámbito de intereses y, consecuentemente, de competencias.⁸

7. «La provincia como sujeto de relaciones administrativas», en Rafael Gómez-Ferrer Morant (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas, 1991 p. 299.

8. «La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios; fines básicos y competencias mínimas», en *La provincia en el sistema constitucional*, op. cit., p. 97.

Miguel Sánchez Morón no encuentra justificación para la defensa de los intereses provinciales diferenciados de los autonómicos: «...es mucho más difícil, si no imposible, hallar un ámbito competencial, por reducido que sea, que deba considerarse atribuido en exclusiva a la provincia. Si, de acuerdo con un criterio teleológico, es posible enunciar una esfera de intereses propios y específicos de las comunidades vecinales, la dificultad se torna insuperable en lo que se refiere a los intereses provinciales». *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas, Universidad Complutense, 1990, p. 187.

Coincide en esta apreciación Francisco Caamaño: «...basta un sencillo recorrido por la legislación sectorial para

La regulación de la provincia en la LRBRL sigue, según este autor, los postulados constitucionales al caracterizarla como agrupación de municipios: asociando los fines de la provincia (artículo 31.2) y las competencias provinciales (artículo 36). Basta con reparar en los fines para apreciar la diferencia con respecto a los que el artículo 25.1 fija a los municipios. Mientras que para el cumplimiento de sus fines el municipio dispone de una cláusula general de competencia concretada en la capacidad universal de satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, la provincia no organiza una colectividad primaria de ciudadanos sino que debe, justamente, a partir de los fines fijados por las necesidades y aspiraciones vecinales, integrarlos con visión intermunicipal.

Que la diferencia entre autonomía municipal y autonomía provincial no admita distinción en cuanto a los asuntos sino en lo relativo a las funciones sobre esos asuntos, no impide sustantivar la provincia más allá de una institución instrumental derivada de su condición de agrupación de municipios. La garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios de titularidad municipal excede de una agregación indiferenciada de prioridades y solicitudes municipales. La necesidad, en función de los recursos disponibles, de seleccionar y, por tanto, desechar algunas de las demandas dirigidas por los ayuntamientos coloca a la provincia más allá de una *entidad compuesta y función instrumental*. Luis Morrell ha analizado el territorio, la población y la estructura provinciales para fundamentar que el término provincial, y no una pluralidad de términos municipales, constituye la provincia como entidad local; igualmente, la población provincial no es el sumatorio de los vecinos de los distintos municipios; por último, es la provincia y no los municipios la que aparece representada en los órganos de gobierno.

Sin embargo, el autor, después de esta argumentación convincente, concluye asumiendo la singularidad de la relación municipio-provincia:

Ahora bien, si no puede decirse que la provincia es una entidad compuesta por una unión de municipios, sí que cabe señalar que el vínculo de integración de los municipios en la provincia es más profundo y lleno de consecuencias que en los demás supuestos que se acaban de señalar. Este vínculo no desnaturaliza la estructura de la provincia pero sí matiza su función como entidad local.⁹

constatar que la provincia carece de otras atribuciones añadidas, por lo que muy difícilmente es factible individualizar el contenido de ese presunto interés provincial». «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 70, enero-abril, 2004, p. 187.

9. *El régimen local español*, tomo I. Madrid: Civitas, 1988, p. 707.

Para un análisis general de ambas autonomías: Mayte Salvador Crespo. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 150-155.

Esta diferenciación entre estructura y función marca la evolución de la provincia: en su origen por encima de los municipios y luego a su servicio y apoyo.

Se tome como referencia la estructura y la función o la identidad de materias y la diferencia de funciones para establecer las relaciones entre municipios y provincias, parece clara la dificultad de encajarlas sin holguras en el ámbito de las relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación. Las competencias funcionales de la provincia para coordinar y así asegurar la prestación integral de servicios municipales constituye un título transversal sin relación alguna con otros títulos competenciales y la dirigida a cooperar tiene como finalidad asegurar el ejercicio de las competencias de titularidad municipal, pero, como se advirtió más arriba, no rige la voluntariedad pues la provincia queda obligada a prestarla una vez requerida por el municipio.

Planificación, programación y formación de redes. Relevancia del procedimiento en la relación municipio-provincia

Acaso la conclusión que ofrece esta compleja y delicada relación entre ambas entidades locales donde unas veces parece prevalecer la voluntad municipal y en otras la provincial, pese a la inicial constatación de coincidencia de materias y división de funciones, sea la de aprovechar su singularidad para diseñar un procedimiento de relación que favorezca la sintonía en forma de convergencia de programaciones.

Vimos antes en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1998 que, aun concediendo más relevancia a la cooperación, se admite que la labor cooperadora se convierta en coordinación para conjuntar los esfuerzos de los municipios que intervienen. El paso siguiente sería el apartado c) del artículo 36: la prestación de servicios supramunicipales. La coordinación se movería entre la asistencia a los municipios y la titularidad de competencias provinciales sustantivas donde no cabe por razones de economía de escala y eficacia, titularidad municipal diferenciada.

La variable clave es el procedimiento que deben observar municipios y provincias en sus relaciones mutuas. En la vigente legislación las competencias funcionales de cooperación y asistencia, por un lado, y de coordinación, por otro, se hacen efectivas mediante la elaboración de un Plan provincial de obras y servicios en el que los municipios deben participar. La financiación del Plan procede de medios propios de la Diputación, de las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado. Los recursos estatales y autonómicos influyen también en las obligaciones y derechos de ambas entidades locales.

El alcance de la participación de los municipios en la elaboración del Plan no queda determinado ni en la Ley ni en el Texto Refundido ni el Decreto de Cooperación. La jurisprudencia ha ido decantando la garantía municipal entendida como un derecho a que la provincia deba considerar la obra señalada por un municipio sin que pueda sustituir su voluntad. Además, la cooperación y coordinación provincial no parte de cero sino de las informaciones, datos, deficiencias y prioridades aportados por los municipios.

Con una expresión muy gráfica, la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1998 alude a la base democrático-participativa del Plan para destacar un procedimiento que, de no observarse, viciaría de nulidad la decisión final.

La Diputación de Barcelona y, siguiendo la senda marcada, la Diputación de Granada han caracterizado el proceso con el término concertación. La concertación intenta conjuntar los rasgos de la cooperación y la coordinación: ante una prioridad o deficiencia municipal, la provincia debe ponderarla con visión intermunicipal. Una inicial ausencia de acuerdo obliga a un proceso de contraste y, si finalmente persiste la falta de coincidencia, la provincia desechará la propuesta municipal, pero habría de motivar el rechazo para que el juez, si el asunto llega a los tribunales, disponga de criterios para sentenciar sin suplantar a la Diputación en la valoración técnica.

El proceso de concertación consiste, pues, en un procedimiento en el que municipio y provincia intentan un acuerdo a partir de los datos objetivos de la Encuesta de infraestructuras y equipamientos locales (EIEL) y demás diagnósticos en diferentes sectores (servicios personales, deportes, bibliotecas...). El inventario de la EIEL permite un punto de partida común sobre el que el municipio establece sus prioridades. Para la provincia también constituye una referencia en la elaboración del Plan, en la medida que proporciona criterios para la prestación integral de los servicios de titularidad municipal. La concertación implica la aceptación por la provincia de la solicitud del municipio o la redefinición de las prioridades municipales una vez que la provincia las pondera. Lo decisivo es la necesidad de concertar y el procedimiento de concertación.

La interacción municipio-provincia obliga a las dos entidades locales a realizar programaciones paralelas que en algún momento han de ajustar las previsiones. La provincia debe presentar una propuesta provisional de actuación (plan, programa, red) que los municipios tomarán como referencia para fijar sus prioridades.

Reflexiones para el futuro inmediato

La cuestión previa que resolver pasa por mantener o no las condiciones de los actuales planes provinciales de obras y servicios configurados como subvenciones estatales y, por tanto, sujetos al control de la Administración central.¹⁰ Lo más coherente con la autonomía local y específicamente con la autonomía provincial es establecer cauces de asistencia y apoyo financiados incondicionalmente al tiempo que se garantice la preceptiva participación de los municipios. En realidad, se trataría de aprovechar las virtudes de los planes provinciales, incluso de su procedimiento de elaboración, pero salvaguardando la autonomía provincial no sólo como autonomía presupuestaria y libertad de gasto sino también como libre elección de los medios para prestar asistencia y apoyo.

No son compatibles estas ideas con la STC 109/98 que, de manera artificiosa, distingue las funciones de cooperación y asistencia de los medios exigidos por la LRBRL para hacerlas efectivas. En efecto, la Ley prevé la elaboración de un Plan provincial de obras y servicios para encauzar la coordinación y cooperación provincial con los municipios. El Tribunal Supremo separó ambos conceptos y consideró básico las funciones pero no la elaboración del plan:

Pues bien, para determinar si estos preceptos se cohonestan con la autonomía provincial es pertinente distinguir con nitidez entre lo que son, de un lado, las competencias propias de las diputaciones provinciales –citadas en el artículo 36.1 de la LRBRL– y lo que, de otra parte, no puede estrictamente calificarse sino como actividades instrumentales previstas por el legislador básico para el desempeño de algunas de dichas competencias, a las que se dedica el segundo apartado del citado artículo 36 LRBRL. El Plan único de obras y servicios de Cataluña, en cuanto instrumento técnico sustitutivo de los planes provinciales, vendría a operar propiamente en este segundo plano, afectando a la actividad instrumental con que cuentan las diputaciones, cual es la planificación ex artículo 36.2 a), en cuanto excluye que dichas corporaciones locales elaboren y aprueben los mencionados planes provinciales al margen del referido Plan único.

Alguien podría notar con razón que esta sentencia dirime un contencioso singular donde se decide el derecho aplicable toda vez que el Estatuto de Cataluña da carta de naturaleza a una normativa preconstitucional. Siendo, por cierto, uno de los casos invocados por

10. Los artículos 12, 13 y 14 del RD 835/2003, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, regulan el libramiento de las subvenciones, la información sobre el estado de ejecución de las obras y el plazo para la liquidación de los planes de cooperación. Los requisitos exigidos en estos preceptos resultan incompatibles con las condiciones que la jurisprudencia constitucional ha ido decantando. En un interesante trabajo, Teresa Carballeira pone de manifiesto la inadecuación de estos requerimientos con la autonomía provincial («El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal», REALA, 255-256 (julio-diciembre de 1992).

quienes han defendido el desplazamiento (inaplicación aunque no invalidez) de la legislación básica por los estatutos, no parece existir impedimento para generalizar al resto de comunidades autónomas el razonamiento del Tribunal Supremo.¹¹ De hecho, una vez separada la función de los medios para llevarla a cabo, con la consiguiente amputación de potestades y menoscabo de la competencia, el Tribunal Supremo concluye proclamando que la pérdida de facultades no supone inconstitucionalidad si, a cambio, se garantiza la participación de la Diputación en la elaboración del plan autonómico:

...el Parlamento catalán ha asegurado a las diputaciones su intervención en la elaboración del Plan único mediante la presencia en la Comisión de Cooperación Local de sus representantes –que son sus respectivos presidentes, según establece el artículo 4 b) del Decreto 112/1988– actuando así el legislador autonómico en consecuencia con el derecho de los entes locales a participar en los asuntos que les afecten inherente a la garantía institucional de la autonomía local, derecho cuya necesaria observancia, por lo demás recuerda expresamente el artículo 2.1 LRBRL, tanto al Estado como a las comunidades autónomas. (FJ 10.)

En este Fundamento Jurídico, el Tribunal Supremo fuerza otra vuelta de tuerca al mínimo garantizado constitucionalmente. En el Fundamento Jurídico Segundo queda circunscrita la autonomía provincial, apurando el concepto de *agrupación de municipios* y diferenciándola de la municipal, a las funciones de cooperación y asistencia y a la capacidad financiera o de gasto público:

...cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial... actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial...

La pretensión de la Generalitat de obligar a las diputaciones a la aportación de una cantidad determinada anulando la apreciación provincial para decidir el *quantum*, provoca una vulneración del reducto esencial e indisponible para el legislador. La inconstitucionalidad, no obstante, no impide que la comunidad autónoma, en aras de su plan único, introduzca parámetros o indicadores:

...para que las aportaciones provinciales, en el marco de la libre decisión que implica la potestad presupuestaria del ente local, se atengan a módulos objetivos, siempre y cuando éstos se orienten a la indicada finalidad y se trate de criterios dotados de proporcionalidad, como en este caso ocurre, pues los módulos o criterios se hallan establecidos tomando como referencia decisiones presupuestarias producidas previamente, en el ejercicio de su potestad financiera, por las propias diputaciones provinciales. (FJ 11.)

11. José Luis Carro Fernández-Valmayor. «Autonomía provincial y Plan Único de Obras y Servicios (a propósito de la STC 109/1998, de 21 de mayo)», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 13, 1998.

Esta valoración del Tribunal Supremo pone en la pista de lo que pudiera ser una nueva regulación de la relación provincia-municipio y el escrupuloso respeto de la instancia autonómica más allá de un presunto mínimo o reducto esencial que, en los términos fijados en la sentencia, prácticamente degradan la provincia a mera administración indirecta de la comunidad autónoma.

La Ley debería imponer a la provincia la presentación de planes o programas o la formación de redes donde figuraran módulos, criterios o indicadores objetivos y reglados para que los municipios, a su vez, programaran sus prioridades. En ningún caso esta mayor densidad normativa de la regulación en las relaciones municipio-provincia debería caer en el ámbito de las subvenciones.

En este sentido, Martín Bassols Coma aconsejaba revisar la naturaleza del plan provincial:

...el Plan provincial de cooperación de obras y servicios debería tender a ser menos un inventario de actividades a subvencionar –sometido a las tentaciones de una superposición de coordinaciones procedentes del Estado o de las comunidades autónomas– para convertirse en un plan auténticamente directivo a nivel provincial. Posiblemente sea más útil una dirección en la ejecución en el ámbito supramunicipal que una planificación autónoma sometida a coordinaciones externas y a actuaciones paralelas de entidades superiores.¹²

Conclusiones

Pese a los intentos de conciliar la constitución de las comunidades autónomas con las provincias lo cierto es que, a día de hoy, la relación quizá no sea lo fluida que debiera. A reserva de la oportunidad política para que una comunidad autónoma decida comarcalizar o crear áreas metropolitanas, la provincia aparece como una entidad local constitucionalmente garantizada de tal forma que ha de ajustar su competencia de organización territorial para no desnaturalizarla.

No tanto por la eventualidad de nuevas divisiones territoriales como por el temor al centralismo de las comunidades autónomas, el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías propuso:

...las diputaciones deben quedar convertidas en el escalón administrativo intrarregional básico: es preciso fortalecer sus servicios, dotarlas mejor, integrar en su organización los servicios periféricos de que se ha de desprender la Administración del Estado, para que puedan asumir

12. «Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases de régimen local: Experiencias y perspectivas», en *La provincia en el Estado de las autonomías*. Madrid: Diputación de Barcelona, Fundación Pi i Sunyer, Marcial Pons, 1996.

el ejercicio de competencias por transferencias o delegación de las comunidades autónomas y atender ordinariamente la prestación de los servicios que están encomendados a la gestión regional.¹³

Evocando el título de un artículo publicado por el profesor Clavero Arévalo, la provincia se hallaba ante una encrucijada histórica. El propósito de la Ley orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA) era articular jurídicamente las recomendaciones del informe. Como es sabido, el Tribunal Constitucional consideró contrario a la Constitución el carácter orgánico y armonizador de la Ley. En lo relativo a las previsiones de la relación entre comunidades autónomas y diputaciones, el Tribunal Constitucional dispuso los temores de los recurrentes y dejó claro:

...es preciso destacar que los preceptos relativos a las comunidades pluriprovinciales tienen un carácter marcadamente dispositivo y remiten a los Estatutos y a la legislación básica de aquéllas en orden a su ulterior integración normativa. No configuran, pues, un «modelo de administración indirecta que vincule a las comunidades y condicione al futuro legislador, preocupación que subyace a las impugnaciones de los recurrentes; se trata, más bien, de la articulación de una forma de gestión de los servicios cuya operatividad depende no sólo de que sea asumida por las comunidades autónomas, sino de que éstas la concreten a través de su propia legislación. (FJ 21.)

Ante esta sentencia, las comunidades, a pesar de haber recogido en los estatutos de autonomía la propuesta del informe, procedieron a crear su propia administración y algunas (Comunidad Valenciana) intentaron dar contenido a la coordinación de las funciones de las diputaciones. El resultado fue el desencuentro entre comunidades autónomas y provincias, porque la *interiorización* autonómica de la provincia no resultó viable, tampoco tuvo mayor alcance la coordinación de las competencias provinciales. La realidad fue que las comunidades impulsaron programas de cooperación y asistencia al margen de las diputaciones, diseñaron una administración periférica, y las provincias, por su parte, desarrollaron sus políticas en paralelo pero sin conexión con la comunidad autónoma.

La consecuencia más negativa de este desajuste ha sido que el municipio se ha visto obligado a caer en la condición de solicitante de subvenciones o de ayudas.

Asumiendo que autonomía municipal y autonomía provincial no pueden ser disociadas por el legislador autonómico a la hora de delimitar competencias y habiendo detenido la atención en las relaciones municipio-provincia, el objetivo es recuperar el papel asignado a la provincia como entidad local en condiciones de vehicular el nivel local y el autonómi-

13. *Informe de la comisión de expertos sobre autonomías*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, colección Informe, n.º. 32, p. 26

co. Tal como aparece regulado en el artículo 31.2.b): «Participar en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado».

Sin perjuicio de la eventualidad y la oportunidad de las mancomunidades o las comarcas, la provincia articula unos municipios pequeños y, en muchos casos, dispersos que, de no contar con las competencias provinciales de apoyo, inevitablemente quedarían condenados a las subvenciones estatales o autonómicas.

Referencias bibliográficas

BANDRÉS, José Manuel. *El principio de subsidiariedad y la Administración local*. Madrid, Barcelona: Diputación de Barcelona, Universidad Carlos III, Marcial Pons, 1999.

BASSOLS COMA, Martín. «Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases de régimen local: Experiencias y perspectivas». En: *La provincia en el Estado de las autonomías*. Madrid: Diputación de Barcelona, Fundación Pi i Sunyer, Marcial Pons, 1996.

CAAMAÑO, Francisco. «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato». *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70 (enero-abril 2004).

CARBALLEIRA, Teresa. «El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal». REALA, nº 255-256 (julio-diciembre de 1992).

—. «La cooperación interadministrativa en la LBRL». REALA, nº 257 (enero-marzo de 1993).

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. «Autonomía provincial y Plan Único de Obras y Servicios (a propósito de la STC 109/1998, de 21 de mayo)». *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 13, 1998.

DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.). *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*. Madrid: Thomson Civitas, 2005.

ESTEVE PARDO, J. «La provincia como sujeto de relaciones administrativas». En: GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas, 1991.

GARCÍA MORILLO, Joaquín. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid, Barcelona: Diputación de Barcelona, Universidad Carlos III, Marcial Pons, 1998.

Informe de la comisión de expertos sobre autonomías. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981. (Informe; 32)

MORELL, Luis. *El régimen local español*. Tomo I. Madrid: Civitas, 1988.

ORTEGA, Luis. *El régimen constitucional de las competencias locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

PAREJO, Luciano. «Aproximación a un balance de urgencia sobre la Ley Básica de Régimen Local». En: *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Carles Pi i Sunyer, 1992.

SALVADOR CRESPO, Mayte. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas, Universidad Complutense, 1990.

Capítulo 8

Las personificaciones instrumentales locales: dimensiones cuantitativas y procesos de decisión

José Luis Martínez-Alonso Camps

Director de los Servicios de Secretaría de la Diputación de Barcelona y profesor asociado de la Universidad de Barcelona

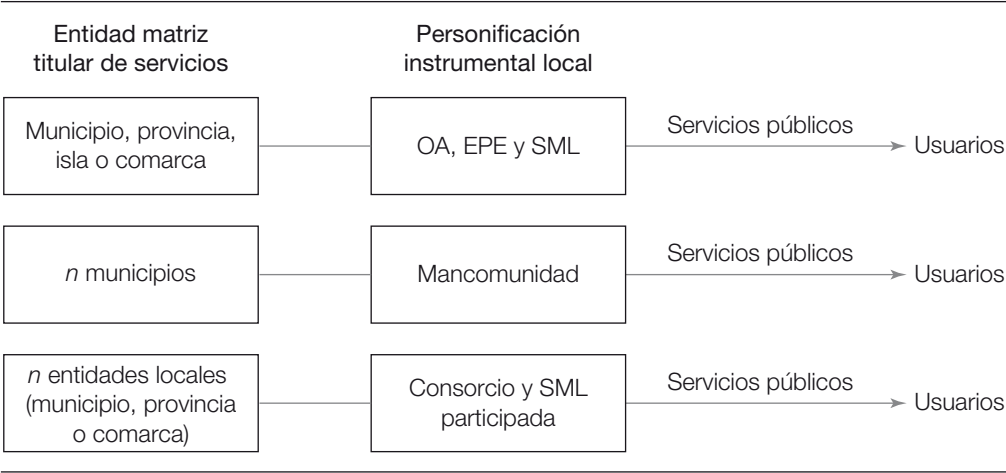
Introducción

El objeto de este capítulo trata de los servicios públicos prestados por las personificaciones instrumentales locales (por acrónimo, PIL), esto es, aquellas entidades públicas constituidas por un ente territorial local (municipio, provincia, isla o comarca, en su caso) o por el acuerdo fruto del consenso entre entidades con este carácter. Hablamos, pues, de la figuras de los organismos autónomos (OA), entidades públicas empresariales (EPE) y sociedades mercantiles locales (SML), en el primer caso, y de las mancomunidades, consorcios y sociedades mercantiles participadas por diversas administraciones locales, en el segundo.¹ Constituyen todas ellas modalidades de entes derivados, de régimen público unos (OA, mancomunidades y consorcios), privado otros (la SML dependiente de una Administración local y la participada por dos o más entidades de este carácter) e incluso de régimen mixto, público-privado, en el caso de la EPE. Los diferentes esquemas prescacionales serán los siguientes:

1. Son susceptibles de incluir en el fenómeno de las PIL las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, con denominaciones diversas (entidades locales menores, entidades municipales descentralizadas/EMD, pedanías u otras) y previstas en la L. 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, arts. 3.2. a) y 45. Su vinculación al municipio y los servicios que se prestan en la entidad refuerzan su carácter instrumental, aunque el requisito de que su institución requiera acuerdo del gobierno autonómico relativiza un tanto el protagonismo municipal.

Dejamos fuera del fenómeno de las PIL las áreas o entidades metropolitanas, atendido el hecho de que son creadas mediante ley autonómica (L. 7/1985, art. 42), así como las fundaciones por cuanto la extrema flexibilidad de su regulación no autoriza su adscripción, con carácter general, a esa relación de instrumentalidad al servicio de los entes territoriales locales, como mínimo hasta tanto no se produzca su recepción en la legislación básica de régimen local.

Figura 1. Esquemas prestacionales de las PIL



Fuente: elaboración propia.

El capítulo se centrará en el análisis de las formas de organización de las PIL, lo que no debería hacernos perder de vista el objetivo final: los servicios públicos locales y sus usuarios, es decir, los ciudadanos... Si no fuera porque, en no pocas ocasiones, los problemas organizativos de las personificaciones instrumentales vienen a añadirse a los de la prestación de los servicios locales. A veces, incluso, son los factores y elementos propios de la organización (personal, procedimiento u otros) los que pasan a ocupar el primer plano de la agenda, postergando los aspectos propios del servicio público para cuya prestación se constituyó la personificación instrumental. Es éste un riesgo que debería ser valorado por los responsables de las administraciones locales a la hora de encarar la creación de una PIL.

El fenómeno de las personificaciones instrumentales locales (PIL) y sus dimensiones

El fenómeno de las PIL es susceptible de ser analizado a partir de la diferenciación de dos dimensiones: la dimensión cuantitativa, que centra su objeto en determinar el número de personificaciones existentes y clasificarlas (por criterios de localización territorial, ámbito de actividades u otros), y la dimensión cualitativa, en la que el análisis persigue describir y caracterizar el fenómeno, y, en sus perfiles más críticos –aunque también más prospectivos–, revelar los problemas y las dificultades de funcionamiento de las PIL.

A su vez, ese análisis puede abordarse desde varias perspectivas académicas y, en este sentido, la opinión que se sostiene es la de la complementariedad de las aproximaciones jurídica y politológica, ésta, principalmente, en sus vertientes referidas a la Ciencia de la Administración y a la Gestión Pública, con la convicción del «valor de un proceso continuado de ajuste de las distintas aportaciones científicas» (Capo Giol 1990, 65).

En el presente trabajo analizaré aspectos tanto de la dimensión cuantitativa como de la cualitativa, concretamente dos de los ámbitos problemáticos de las PIL: su elevado número y la complejidad que se genera por el proceso de interrelación entre organizaciones públicas que toda personificación conlleva. Ese énfasis en los problemas y las incidencias de las PIL no obedece a un afán crítico deliberado, sino que se justifica al considerar que constituye el estado previo para detectar las disfunciones, describir el fenómeno y formular propuestas de mejora.²

El subsistema local: aproximación cuantitativa

Criterios de organización y estructuración

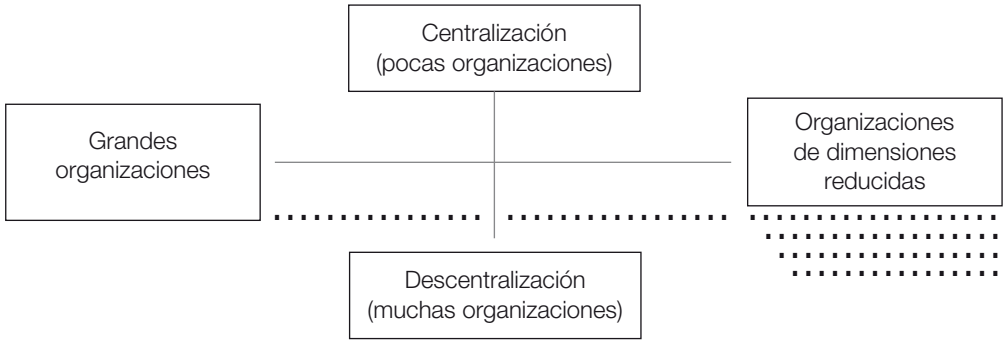
Con el objeto de caracterizar el subsistema local se proponen dos criterios de organización y estructuración del conjunto de entidades que lo integran. El primer criterio atiende a su número, de suerte que hablaremos de *centralización*, si su número es reducido, y de *descentralización*, en caso contrario. El segundo se refiere a las dimensiones de estas entidades, y distingue un *continuum* que va de las grandes organizaciones a las organizaciones de dimensiones reducidas.

Es sobradamente conocida la realidad del *minifundismo municipal español*, que también se proyecta en Cataluña. Pues bien, esa característica se reproduce en el caso de las personificaciones instrumentales, ya hablemos de cifras a nivel estatal, ya lo hagamos en relación con Cataluña.

La representación de la estructuración de ese subsistema local en España y Cataluña sería la siguiente:

2. Sobre los antecedentes y demás aspectos de las PIL, me remito a los trabajos publicados: Martínez-Alonso (1998, 2004 y 2007), Martínez-Alonso e Ysa (2003) y Martínez-Alonso y Pano (2006 y 2009), respecto de los cuales este capítulo constituye una actualización.

Figura 2. Organización y estructuración del subsistema local en España y Cataluña



Fuente: elaboración propia.

3.2 Dimensiones cuantitativas de las PIL en España³

De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda en la Base de Datos General de Entidades Locales (<www.meh.es>, consulta efectuada el 17 de febrero de 2009), el volumen de personificaciones instrumentales locales seguía la distribución cuantitativa que presenta la tabla 1.

Tabla 1. Personificaciones instrumentales locales en España

OA	EPE	SM	EMD	Mancomunidades	Consortios	Total
1.876	34	1.227	3.721	1.008	1.055	8.921

Fuente: Elaboración propia.⁴

Vale la pena destacar que la suma de todas las personificaciones instrumentales locales supera el número total de 8.112 municipios del Estado <www.ine.es>, consulta efectuada el 21 de febrero de 2009), de modo que el número de entes locales agregados se elevaría a más de diecisiete mil. A su vez, la existencia de 3.721 entes de ámbito inferior al muni-

3. Para la elaboración de este apartado he contado con la siempre valiosa colaboración de Esther Pano Puey, coordinadora del Observatorio del Gobierno Local de la Fundación Pi i Sunyer y profesora asociada del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona.

4. La información publicada por el Ministerio incluye un número muy elevado de entes repetidos, particularmente en el caso de mancomunidades y consorcios. La información que aparece en la tabla 1 ha sido depurada con el fin de garantizar la veracidad de los datos, de modo que no coincide con la cifra total de entes que se visualiza en una primera apreciación.

cipio evidencia una extrema fragmentación con base territorial agravada por la profusa constitución de entes de carácter instrumental.

No existen registros que permitan la creación de series temporales, de modo que la tabla 1 no es más que una foto fija de la situación actual. Ahora bien, habida cuenta de la amplia capacidad de generación de entes que han demostrado los municipios y el resto de entes locales hasta el momento, no parecen concurrir elementos que puedan indicar una tendencia a la moderación.

Dimensiones cuantitativas de las PIL en Cataluña

Sobre la base de los estudios realizados podemos ofrecer los siguientes datos:⁵

Tabla 2. Personificaciones instrumentales locales en Cataluña

<i>Modalidad</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>Variación total (%)</i>
OA	607	592	481	458	-149 (∇ 24,6)
EPE	—	—	9	11	+11 (Δ 100)
SML	192	164	215	247	+55 (Δ 28,7)
EMD	50	53	58	58	+8 (Δ 16)
Mancomunidades	88	85	68	66	-22 (∇ 25)
Consortios	67	141	221	246	+179 (Δ 367,2)
Total	1004	1035	1052	1086	+82 (Δ 8,17)

Fuente: elaboración propia.

Ni que decir tiene que la conclusión sobre lo elevado de tales magnitudes adquiere mayor realce si se contextualizan en el conjunto del subsistema local de Cataluña: 946 municipios, 41 comarcas, cuatro provincias y dos entidades metropolitanas que, sumados a las 1.086 PIL, dan ¡un total de 2.079 actores públicos locales!

Aspectos cualitativos del fenómeno de las personificaciones instrumentales locales y su problemática

El inventario de temas problemáticos en relación con las PIL es ciertamente amplio:

5. Fuente: Martínez-Alonso (1998, 330), Martínez-Alonso e Ysa (2003, 127-156), Martínez-Alonso y Pano (2006, 159-161) y Martínez-Alonso y Pano (2009).

- a) La imposibilidad de los gobiernos locales del recurso a la ley *ad hoc*, al cual acuden los gobiernos central y autonómicos para regular las especialidades o habilitar las excepciones que permiten configuraciones específicas de sus personificaciones instrumentales; recurso instrumentado a través de proyectos de leyes específicas o mediante previsiones incorporadas a las de *acompañamiento* de los presupuestos, que tras su aprobación como tales por los gobiernos son remitidos a las Cortes Generales o al Parlamento autonómico correspondiente, donde son finalmente aprobados, ya como leyes, por las mayorías que respectivamente les respaldan.
- b) La subordinación de las PIL a la configuración legal básica (L 7/1985) y a la legislación autonómica, cuyo desarrollo reglamentario acaba limitando seriamente la potestad de autoorganización de las entidades territoriales locales.
- c) El hecho de que la creación de las PIL supone una *decisión organizativa costosa*, toda vez que compromete recursos para el futuro y los detrae de las administraciones matriz, lo que comporta en numerosos casos duplicidad de estructuras y la renuncia a aprovechar las ventajas de las organizaciones ya constituidas (división del trabajo, especialización y profesionalización, economías de escala y optimización de recursos, entre las más significativas).
- d) Las dificultades de estas personificaciones para hacer frente a los requerimientos derivados de la complejidad de la contratación de bienes y servicios, la gestión de sus recursos humanos y de la logística, consecuencia todo ello de la limitada capacidad de las PIL inherente a su atomización.
- e) El hecho de que pese a que son creadas como una opción de simplificación, al tratarse de entidades públicas, su funcionamiento está sometido a reglas formales y adolece de la rigidez y complejidad normativa en términos análogos a los de las administraciones matriz.

Siendo todos ellos interesantes y habiendo ya tratado algunos con detalle recientemente,⁶ en este capítulo abordaré la temática relativa a los procesos de decisión derivados de la constitución y funcionamiento de las PIL, cuya complejidad y carácter transversal le confieren un notable interés.

6. Así, los citados en los apartados c) y d) en Martínez-Alonso (2007, 135-154).

Complejidad de los procesos de decisión derivados de la constitución y funcionamiento de las PIL

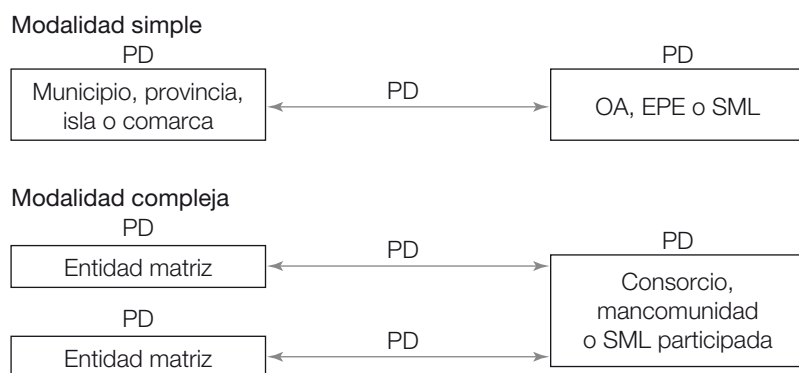
La dimensión jurídico-administrativa de los procedimientos de constitución y funcionamiento de las PIL reviste su interés y ha sido analizada con profusión por especialistas. Tras las manifestaciones formales de los trámites a seguir y los acuerdos que se deben adoptar, sin embargo, discurre un proceso de decisión que obliga a los responsables que participan a tomar medidas y a optar entre alternativas diversas. Medidas y opciones que, como el proceso en sí mismo, tienen una dimensión material tan rica en matices como difícil de analizar y describir.

Desde la perspectiva de la Ciencia Política y de la Administración, como se ha dicho acertadamente, «el proceso decisional se asemeja a un iceberg que sólo muestra una pequeña porción de su volumen» (Ramíó 1999, 166). Con el afán de progresar en el análisis, el punto de partida lo constituye la hipótesis según la cual, en una organización pública, todo proceso de decisión tiene una complejidad que le es inherente y que aumenta en función el número de:

- trámites o fases que ha de seguir (dimensión objetiva) y
- miembros o partes que participan en el proceso de decisión (dimensión subjetiva).

Sobre esta base, el primer aspecto que se debe resaltar viene dado por la apreciación de que más que de un proceso de decisión, deberemos hablar de procesos de decisión, toda vez que encontraremos al menos tres en su modalidad simple (los respectivos de la administración matriz y del OA, EPE o SML, y el común a ambas) y cinco o más en la compleja (los de la mancomunidad, consorcio o SML participada y las respectivas entidades matrices asociadas, y los que vinculan a éstas con la PIL).

Figura 3. Procesos decisionales (PD) en las PIL



Fuente: elaboración propia.

En rigor, esos procesos tendrán lugar una vez esté ya en funcionamiento la PIL, aunque es evidente que la fase de su creación reviste un interés que aconseja también su análisis. El nacimiento de esa nueva personificación lleva siempre aparejado un cambio organizativo en la administración matriz que la constituye (caso de OA, EPE y SML) y, normalmente, también en las administraciones asociadas, con la excepción de aquellas mancomunidades, consorcios y sociedades participadas por un número elevado de entidades locales, la mayoría de las cuales no se ven afectadas.

Sentado lo anterior, los ámbitos o *iussues* estudiados serán el político-representativo, el económico-presupuestario, el de las unidades funcionalmente conexas y del personal de las administraciones matrices, el jurídico-relacional y el de las situaciones de conflicto, todo ello con tratamiento diferenciado según se trate de la modalidad simple o compleja de PIL.

Procesos de decisión en las PIL constituidas por una sola entidad local

En principio, pudiera parecer relativamente simple el proceso de constitución de OA, EPE y SML, toda vez que se resuelve en el seno de una única entidad local. Sin embargo, esa impresión se desvanece a poco que se conozca la realidad de nuestros municipios, donde, salvo muy pocas excepciones y generalmente vinculadas a una corporación integrada por un solo partido o lista electoral, el nivel de tensiones o, como mínimo, de discusiones sobre las medidas de gobierno suele ser elevado.

En el ámbito *político-representativo*, los aspectos transcendentales empiezan a plantearse tan pronto la creación de la PIL se presenta como una opción con visos de realidad. Así, ya al inicio, sobre las personas que ejercerán los órganos unipersonales de gobierno (presidente y uno o más vicepresidentes) y, con posterioridad, respecto de los que formarán parte de los colegiados (junta de gobierno, consejo u otros, en OA y EPE, y junta general y consejo de administración, en las SML), y dando lugar a un catálogo amplio de cuestiones:

- Los presidentes y vicepresidentes deberán contar obviamente con la confianza del equipo de gobierno. De ahí que la fórmula habitual confiera al alcalde o presidente de la administración matriz la presidencia de la PIL dependiente, acompañada de la previsión de una posible delegación a favor de un concejal, diputado provincial o consejero comarcal, y complementado todo ello con la designación de las vicepresidencias.

Es previsible que la complejidad en la adopción de tales decisiones aumentará en los supuestos de gobiernos de coalición y en los minoritarios.⁷

- Por lo que se refiere al resto de miembros de los órganos colegiados, los vocales, su designación se moverá entre los dos polos siempre presentes en toda acción política: de una parte, la extensión que el equipo de gobierno de la matriz quiere proyectar en el seno de la PIL y, de otra, la aspiración también legítima de los grupos de la oposición a estar representados en esos órganos colegiados.
- Aunque resulte extraño, no está resuelta jurídicamente la cuestión de si las personas que forman parte de los órganos han de tener necesariamente la condición de miembros electos.⁸ La legitimidad democrática de éstos constituye un argumento poderoso para concluir que sí es necesaria tal condición para el ejercicio de los cargos de presidencia y vicepresidencia. Esa exigencia se flexibiliza para los vocales de los órganos colegiados, tanto por razones materiales, para cubrir todas las vocalías, como atendido que la legislación ya prevé la incorporación de profesionales, y de representantes sociales y de los usuarios (para las SML, en el Reglamento estatal de servicios de 1955, art. 93, y para éstas y los OA, en el Reglamento catalán de obras, actividades y servicios-ROAS, aprobado por el D. 179/1985, arts. 221 y 202.2).
- Tampoco es objeto de previsión normativa específica si en estos órganos de las PIL deben estar representados todos los grupos políticos que lo están en el pleno de la matriz. La laguna legal deja abierta la cuestión, y a que se mantenga tanto la opinión de que no rige tal exigencia (por tratarse de una mera forma de gestión), como el criterio de que sí deben estar representados todos los grupos políticos (por extensión del referido a las comisiones informativas y de seguimiento y de cuentas, ex L. 7/1985, 20.1.c, 3.2.2 y 116, y por constituir tal presencia una manifestación del derecho fundamental de representación, ex CE, 23).⁹

7. En los primeros, como consecuencia de la necesidad de mantener los equilibrios en el seno de la coalición; en los segundos, porque pueden verse *bloqueadas* en el pleno las designaciones propuestas por el equipo de gobierno minoritario o, peor aún para éste, que la acción conjunta de la oposición imponga unos nombramientos no acordes con aquellas propuestas.

8. Utilizo este término para identificar a los miembros de las corporaciones locales atendido su uso generalizado. Con todo, hay que advertir que la Real Academia Española restringe la acepción de *electo* a aquel que ha sido elegido para un cargo y aún no ha tomado posesión (*Diccionario panhispánico de dudas*, Real Academia Española, ed. 2005).

9. Personalmente me adscribo a la tesis de la necesidad de mantener esa representación. Una solución de compromiso es la de configurar dos órganos colegiados en la PIL: uno plenario, con representación de todos los grupos, y uno ejecutivo, con presencia exclusiva del equipo de gobierno de la matriz. Ese esquema, que reproduce el de pleno y junta de gobierno de la entidad local territorial, permite conciliar en la práctica las dos tesis opuestas.

- También en este ámbito debe incluirse la referencia al máximo órgano de dirección (con las denominaciones de gerente, director general u otras), para el cual la L. 7/1985, tratándose de OA y EPE, exige que sea titulado superior y funcionario o laboral de las administraciones públicas o profesional del sector privado, con cinco años de ejercicio en este último caso (art. 85 bis.1.b). De esa regulación se sigue un perfil profesional del cargo, por lo que entiendo que su provisión deberá efectuarse mediante un procedimiento que cumpla los requerimientos de la libre designación, que concilia los criterios de idoneidad y confianza con la observancia de los principios de objetividad, publicidad, concurrencia, capacidad y mérito (ex CE, 103.1 y 3 y L. 7/2007, del Estatuto básico del empleado público-EBEP, art. 13.2), y de cuya resolución resultará el correspondiente nombramiento, articulado como adscripción como funcionario de carrera o como laboral con contrato de alta dirección, según tenga una u otra condición la persona designada.
- Una característica que se debe añadir es que las decisiones adoptadas sobre los nombramientos y designaciones señaladas suelen ser modificadas por efecto de cambios en el escenario político de la entidad matriz (así, como ejemplos, ruptura de coaliciones, recomposición de la mayoría de gobierno, reestructuración de los organigramas, destitución de representantes, revocación de las delegaciones y, como caso extremo, triunfo de una moción de censura).
- En cualquier caso, con el final del mandato y tras las elecciones locales, deberá procederse nuevamente a adoptar las decisiones sobre las personas que ejercerán los cargos en los órganos de la PIL, con ocasión del *cartapacio* resultante de la nueva corporación, cuya proyección en la personificación instrumental seguirá los avatares del gobierno de la matriz (mayorías, coaliciones, etc.).

El *económico-presupuestario* es otro ámbito en el que confluyen los procesos de decisión. Una vez ya en funcionamiento la PIL, una selección de los aspectos relevantes en dicho ámbito incluye los siguientes:

- El grado de dependencia financiera de la PIL respecto de la matriz, que suele ser elevado atendido que el rendimiento de los ingresos propios de la personificación y, por tanto, su nivel de autofinanciación suelen ser bajos, salvo excepciones (servicios funerarios, de suministro de agua potable y pocos más).
- El momento cumbre de ese ciclo que, situado al inicio del último cuatrimestre del año, se centra en la negociación sobre las transferencias corrientes y de capital de la matriz a la PIL y, en definitiva, sobre el presupuesto de ésta y cuya aprobación corres-

ponde al pleno de la entidad matriz (Texto refundido de la Ley de haciendas locales, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, arts. 162-171).¹⁰

- Las limitadas posibilidades que en orden a la autonomía financiera de la PIL establece la legislación local, que reserva a los órganos de la matriz, ya sea mediante la forma de autorización o la de aprobación, las decisiones sobre tributos, precios públicos deficitarios y apelación al crédito (L. 7/1985, arts. 21.1.f y 22.2.e y TRLHL/2004, arts. 48-54).
- Si bien los factores que inciden en este ámbito económico-presupuestario tenderán a mantenerse invariables (normalmente, los incrementos de los tributos y precios públicos de la PIL se ajustan al del IPC), no hay que descartar unas variaciones extraordinarias de las transferencias de la matriz, en más o en menos en función de la mayor o menor influencia que sobre ésta puedan ejercer los responsables de la personificación.

Otros ámbitos donde incidirán los procesos de decisión son los de las *unidades funcionalmente conexas* y del *personal* de la matriz, cuyo impacto será mucho más apreciable si la PIL se constituye para desarrollar una actividad o servicio que ya se prestaba, aunque también se dejará sentir si se trata de una nueva implantación, pues ésta siempre tendrá un referente sectorial en la entidad de la que depende (concejalías o áreas de cultura, deportes, promoción económica u otras). De los fenómenos inter e intraorganizativos que se originan en estos ámbitos pueden resaltarse los siguientes:

- Recelos y comportamientos de competitividad por parte de los responsables de las unidades de la matriz funcionalmente conexas con la actividad que llevará a cabo la personificación, con mayor intensidad si las máximas autoridades de una y otra (la presidencia delegada del área y la de la PIL) no coinciden en la misma persona.
- Actitudes diversas del personal al servicio de la administración matriz, que pueden ir desde manifestaciones de inquietud ante la posibilidad de ser destinados forzosamente a la PIL (supuesto normal si ésta se constituye por segregación de la organización que ya prestaba la actividad), hasta posturas de predisposición que respondan a la eventualidad de obtener incentivos económicos o de estatus por el hecho de incorporarse a la nueva persona jurídica.
- En el caso de que en la PIL se apliquen medidas atrevidas, en forma de retribuciones más altas u otros incentivos, ello invariablemente será percibido con celos o con

10. El grado de constreñimiento es mayor en los OA toda vez que sus presupuestos de gastos tienen carácter limitativo, a diferencia de las EPE y SML que operan con estados de previsión tanto de ingresos como de gastos.

una oposición decidida por los responsables, técnicos o políticos, de la administración matriz; entre otras razones, por la obvia de que *disparan* las demandas del personal a su servicio directo, motu proprio o por medio de sus representantes sindicales.

Otro ámbito que ofrece aspectos interesantes en los procesos de decisión es el *jurídico-relacional*, cuyo elemento central es el grado de autonomía que la matriz confiere a la PIL, bien entendido que hay unas determinadas decisiones sobre ésta que legalmente deben acordar órganos de aquélla (así, la aprobación del presupuesto, de la plantilla de su personal y, en general, las competencias indelegables del pleno y el alcalde o presidente de la entidad local, L 7/1985, arts. 21.3, 22.4, 33.4, 34.2 y 47.2). Aparte de éstas, pues, la administración matriz debe decidir si otorga el mayor nivel de competencias posible a la PIL, o si retiene algunas estrategias (como, por ejemplo, la aprobación de la oferta pública de empleo o el nombramiento de la gerencia o la dirección general).

Estas competencias reservadas a la matriz, que reciben denominaciones diversas, como *facultades de tutela y control* o *medidas de dirección y coordinación*, deben ser consignadas en los estatutos de la PIL y, eventualmente, en el reglamento orgánico de la entidad matriz, aunque no se descarta la posibilidad de articularlas de manera más contingente (así, mediante delegación, lo que permite el no otorgamiento o la revocación en un momento dado) y su evolución a lo largo del tiempo puede estar sujeta a variaciones (ciclos de centralización y descentralización).

El último de los ámbitos analizados es el de las *situaciones de conflicto* entre la entidad local y su PIL dependiente, cuyas tipologías podemos clasificar en dos grupos: las de orden jurídico-formal (por ejemplo, el ejercicio de una competencia para la cual no estaba capacitada la personificación) y las de naturaleza política (así, una actuación de ésta que no se considera oportuna desde la matriz). En ambos casos, sin embargo, la resolución de los conflictos no es fácil, toda vez que los mecanismos propios de la relación de subordinación, diferentes según la naturaleza del conflicto, son de una articulación compleja, tal como se desprende de las siguientes consideraciones:

- Las vías jurídicas de revisión de los actos de OA y EPE, incluso de las SML en ocasiones, están habilitadas con la vista puesta en los recursos de alzada o reclamaciones que interponen ante la matriz los terceros afectados por las resoluciones de la PIL, pero no en el marco estricto de las relaciones de ésta con la entidad de la que depende, y en cualquier caso las posibilidades de reacción de ésta serán tanto más reducidas si del acto de la PIL se producen efectos favorables para terceros (así, por

ejemplo, el otorgamiento de una subvención cuya oportunidad no compartía la matriz).¹¹

- La resolución política del conflicto se vincula con toda la problemática del ejercicio del poder en las organizaciones (véase Ramió 1999, 184-191), de elevada complejidad y susceptible de gradación en cuanto a su virulencia, y cuyos supuestos extremos darán lugar a medidas contundentes (así, la destitución de los responsables políticos o de gerencia de la PIL). La utilización de estos resortes, sin embargo, en un número importante de supuestos necesita de la formalización jurídica adecuada, lo que plantea problemas añadidos.
- Entre el catálogo de situaciones de conflicto podemos reseñar las de no aprobación por la administración matriz de las propuestas de la PIL (por ejemplo, un programa de actuación que quiere ejecutar) o su modificación (así, la reforma del proyecto de reglamento elevado al pleno); la denegación para la aplicación del superávit generado por la propia PIL en el ejercicio anterior; el destino forzoso de funcionarios a vacantes que la PIL quería ofertar al exterior, y la rebaja de las transferencias corrientes desde el presupuesto general de la administración matriz, entre otras.
- Una variante de conflicto que presenta también perfiles problemáticos viene dada por la reacción de la PIL respecto de actuaciones de la administración matriz. Además de las medidas de presión (con derivaciones intrapartidarias o interpartidarias si el equipo de gobierno es de coalición), la articulación jurídica de este tipo de *rebelión*, en forma de recurso de reposición contra el acto de la administración matriz, plantearía dudas sobre la legitimación procesal de la PIL, expresamente negada para el recurso contencioso administrativo (L. 29/1998, de 13.7, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa-LJCA, 20.c).
- De la lista de posibles tensiones entre la matriz y la PIL no hay que descartar las de carácter ideológico, aunque su frecuencia tenderá a ser baja en razón de la ya apuntada proyección en la personificación de la mayoría que gobierna la entidad de la que depende. Cuestión distinta es la relativa a las que afloran en el seno de los órganos colegiados de la PIL dependiente, en los que es posible que se reproduzcan las controversias políticas habituales en el pleno de la matriz, si es que dichos órganos tienen una composición plural. También pueden surgir tensiones que tengan su raíz en otras

11. Sobre los detalles técnico-jurídicos de la problemática de la revisión de oficio, la suspensión de los actos de la PIL y la incidencia de la L. 30/1992, me remito a mi contribución en Martínez-Alonso e Ysa (2003, 243); en el caso de la contratación, véanse los arts. 3 y 101 a 114 de la L. 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

causas, como posicionamientos encontrados ante propuestas que se debatan en los órganos colegiados de la personificación, y cuyo planteamiento puede verse favorecido por la presencia en los mismos de vocales independientes (así, de miembros ajenos a la corporación local y representantes del sector en el que la PIL desarrolla su actividad, de los usuarios o de otros ámbitos).

- Finalmente, desde el punto de vista de los efectos o las consecuencias que puede provocar el conflicto entre la administración matriz y la PIL, ocupa un lugar significativo el que determina su extinción. En este caso, la extinción de OA, EPE y SML se configura como una suerte de *solución final* cuando las otras vías o mecanismos de resolución del conflicto no han funcionado. Examinada desde la perspectiva del conflicto, por tanto, la extinción de la PIL constituye una decisión organizativa de la administración matriz de máxima trascendencia. Sobre los factores y los constreñimientos que inciden en este proceso consideramos relevante destacar los siguientes:

1. El conflicto tiene que obedecer a motivos poderosos o haberse manifestado con mucha intensidad, hasta el punto de que hayan hecho imprescindible el consenso necesario para adoptar la contradecisión de extinguir la PIL.

2. Los mecanismos de compactación de este acuerdo tendrán que ser muy fuertes por cuanto, para triunfar, habrá de superar el efecto de la oposición a la decisión extintiva, la cual puede tener una procedencia diversa (desde la misma PIL, sectores del equipo de gobierno, los miembros de la oposición, representantes del sector donde actúa, etc.). No es descartable, por tanto, que, iniciado el proceso, éste quede paralizado; los efectos de estos conatos respecto del conflicto tanto pueden intensificarlo (por ejemplo, si en la sesión del pleno en que se propone aprobar la extinción, no se alcanza la mayoría necesaria) como apaciguarlo (una especie de reconciliación entre los actores enfrentados).

3. En cualquier caso, el proceso de decisión de la extinción de OA, EPE y SML se encuentra sometido a condicionamientos formales, entre los cuales destacan los siguientes:

3.a. El procedimiento que tiene que seguirse, que coincide básicamente con la serie de trámites exigidos para la constitución (aprobación inicial, información pública, aprobación definitiva, publicaciones, etc.), es decir, un trámite procedimental que se alarga en el tiempo y que necesita el mantenimiento del consenso para llegar hasta el final.

3.b. En el caso de la SML, el efecto de la legislación mercantil hace casi ineludible que la extinción tenga que requerir el acuerdo previo de su órgano máximo de gobierno, la junta general (Texto refundido de la Ley de sociedades anónimas, aprobado por el

Real Decreto Legislativo 1.564/1989, arts. 260 y 262, y L. 2/1995, de sociedades de responsabilidad limitada, arts. 104 y 105). En los del OA y la EPE, este acuerdo no es imprescindible por cuanto no lo exige la legislación, pero si así lo exigieran los estatutos, se planteará otra controversia más sobre su prescindibilidad.

4. El proceso de decisión también se ve condicionado por la exigencia de que tendrán que adoptarse determinaciones sobre el destino de los medios hasta entonces adscritos a la PIL. La fijación de las disposiciones sobre los bienes y los derechos y las obligaciones, en general, tendrá un grado de complejidad menor por cuanto la dependencia de la PIL comporta la subrogación de la matriz.

En cambio, como es de suponer, las alternativas posibles y la adopción de las medidas sobre el destino del personal que prestaba servicios tenderán a hacer más agudo el conflicto a medida que los compromisos o las garantías que se aseguren desde la administración matriz sean menores.¹²

Como conclusión, se puede señalar que, por comparación con el proceso de constitución, el de la extinción de la PIL es susceptible de presentar perfiles más problemáticos. Aunque, al fin y al cabo, la decisión corresponda a un solo ente (la administración matriz), factores como la rectificación de una decisión previa que ello supone (con una incidencia menor si la corporación que la suprime es diferente de la que instituyó la PIL), o la tendencia a la permanencia de las organizaciones públicas (Ramíó 1999, 256 - 258), constituyen escollos para acabar de extinguir la personificación instrumental.

Procesos de decisión en las PIL constituidas por dos o más entidades públicas

Los casos de la conjunción de voluntades de dos o más entidades públicas para constituir una PIL (consorcio, mancomunidad y SML participada por varias administraciones) presentan unas características que pueden sistematizarse de la manera siguiente:

1. Ya hemos señalado un mínimo de cinco procesos de decisión en estos casos, si se trata sólo de dos entidades asociadas que constituyen la PIL, número que se verá incre-

12. Las garantías para el personal de la PIL pueden ir desde el nivel máximo (en relación con la continuidad de la relación de servicio y respeto de las condiciones retributivas o de otra índole) hasta los niveles mínimos establecidos por la legislación. Decimos niveles porque están fijados dependiendo de diversas variables (tipo de relación: funcional o laboral; carácter: indefinido o temporal; condiciones retributivas y laborales del personal, entre otras).

mentado de ser más las administraciones que participan la personificación. Cada uno de esos procesos tendrá características propias, por lo que cabe considerarlos como diferenciados o autónomos, pero también podemos analizarlos en su conjunto, como agregación de los mismos, y hablar así de un macroproceso de decisión.

2. Estos procesos tendrán una dimensión doble: participarán internamente de las características vistas en el apartado anterior, aunque encontraremos variantes y nuevos aspectos derivados de la interrelación entre organizaciones públicas.

3. Entre las variantes que mostrará internamente cada proceso pueden citarse los efectos derivados de que la constitución de la PIL, el macroproceso en este caso, ya no se resuelve únicamente por las vías y con los mecanismos presentes en el seno de cada organización pública.¹³ Los diferentes actores de cada organización se encontrarán, así, ante un escenario nuevo, en el cual las maneras acostumbradas para moverse o no sirven o se ven privadas de parte de su eficacia por condicionamientos extraorganizativos.

4. Los aspectos nuevos que resultarán del macroproceso de decisión se vinculan directamente con las posibilidades combinatorias del número de entidades que se asocian, realidad plural esta que se ve influida por cuál sea el peso específico de cada una de ellas.¹⁴

En todo este entramado relacional, el hecho de que la decisión de constituir la PIL nazca del acuerdo inicial y desde el consenso no excluye, obviamente, ámbitos de discusión y puntos de conflicto, y ello por la razón lógica según la cual, como en todo proceso de negociación, cada parte intentará optimizar los resultados, consiguiendo los objetivos

13. De una u otra manera, en toda organización hay vías y mecanismos, formales o no, para la resolución de las tensiones internas que, en definitiva, sirven para acabar ajustando el proceso decisional. Obviamente, sus características vendrán dadas (en términos de duración, virulencia de las tensiones u otros) por los grados de cohesión y equilibrio internos y por el reparto de cuotas de poder existente.

14. Formalmente, las relaciones entre las administraciones asociadas se establecen en un plano de igualdad, horizontalidad esta que es afirmada tajantemente, en Cataluña, por el ROAS/1995 (314.1) al prescribir que «a los consorcios que tengan por objeto la cooperación entre diferentes administraciones públicas, les son aplicables, en todo caso, las normas reguladoras de las relaciones interadministrativas». Sin perjuicio de reconocer la virtualidad de estas prescripciones normativas, contenidas en las leyes (L. 7/1985, art. 55 y L. 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, art. 4) y que garantizan en esencia que en ningún caso pueda hablarse de relaciones de subordinación, ello no tiene que llevar a negar o desconocer el efecto material del diferente peso específico de unas administraciones respecto de otras (así, como ejemplos, la preeminencia del municipio cabecera o de capitalidad en una mancomunidad, o la presencia de un consejo comarcal o una diputación en un consorcio constituido con municipios medios y pequeños en un área territorial determinada).

perseguidos (la constitución de la PIL y la máxima presencia posible en sus órganos de gobierno) con los menores costes posibles (en términos de volumen de recursos destinados).

La conclusión que resulta de la interrelación de los factores señalados es que el macroproceso de decisión tendrá un grado de complejidad muy elevado, marcado de una manera relevante, pero no única, por el número de entidades que se asocian. Con un carácter no exhaustivo las variantes y los nuevos aspectos por reseñar son los que se indican a continuación.

En el ámbito *político-representativo*, la distribución de las representaciones respectivas para ocupar los cargos unipersonales (presidencia y vicepresidencias) y para formar parte de los colegiados. La variante aquí vendrá dada por el hecho de que los puntos de posible conflicto se situarán en dos niveles diferentes:

- En relación con el reparto de estos puestos entre los diferentes entes asociados, cuyas posibilidades pueden ser la reserva de una posición de mayoría a la entidad que ejerce el liderazgo, la atribución de puestos en función de criterios objetivos (población del municipio o aportaciones económicas a la PIL, por ejemplo) o una proporcionalidad exacta (un número igual de representantes para cada una de las entidades), siempre teniendo en cuenta que debe garantizarse la representación de todas las entidades asociadas.¹⁵
- Con referencia a la representación de cada una de las entidades, por el efecto derivado de la dialéctica gobierno-oposición y el número de miembros que, del total que corresponden a una determinada administración matriz, consigan colocar, respectivamente, en el seno de los órganos de la PIL.

Llegar al consenso sobre las diversas cuotas de representación no es fácil, ni políticamente ni por impedimentos, a veces, de orden numérico (es casi imposible traducir fielmente las diferentes proporciones que concurren). Sin perjuicio de dejar constancia de las dificultades para alcanzar los acuerdos, una consecuencia que acostumbra a manifestarse es la conformación de unos órganos colegiados integrados por un número elevado de miembros, lo que asegura la representación de todos los actores, pero con una proporción que tendencialmente se acerca al peso específico respectivo. Solucionado esto, sin embargo, el problema reside, entonces, en las dificultades de funcionamiento que tienen

15. Esta previsión se recoge expresamente para las mancomunidades en la L. 7/1985 (art. 44.2, *in fine*) y para los consorcios en el Texto refundido de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986 (TRL, art. 110.4) y, en Cataluña, en el ROAS/1995 (art. 317.2).

los órganos colegiados numerosos (convocatorias, quórum de constitución y de votación, etc.).¹⁶

En el ámbito *económico-presupuestario*, como es fácil imaginar, los puntos de conflicto girarán en torno a la distribución del porcentaje de financiación de la PIL entre las entidades asociadas. Y también sobre las repercusiones posibles de su fijación, en el ámbito político-representativo ya apuntado o en otros.

Los efectos que la constitución de un consorcio o una mancomunidad y, en grado menor, una SML participada pueden producir en los ámbitos *funcionales* y *del personal* respectivos de las entidades asociadas son de una intensidad susceptible de variar de acuerdo con factores diversos (número de entidades, su peso específico y sus dimensiones, adscripciones partidarias, etc.). A modo de ejemplo, podemos reseñar, como puntos de discusión, los posicionamientos de los diferentes actores en relación con temas como los siguientes:

- quiénes serán las personas que ocuparán los cargos de dirección, puestos que acostumbra a clasificarse como de libre designación (gerencia y dirección técnica), así como sus vinculaciones (pertenencia a la plantilla de alguna de las entidades, confianza política u otros);
- los mecanismos de relación entre los responsables de los ámbitos funcionales de las administraciones matriz que son coincidentes o conexos con el de la actividad de la PIL y los gestores de ésta, y
- otras cuestiones vinculadas con la cesión de bienes (locales, equipos, instalaciones, etc.) o la adscripción de personal.

El análisis de los procesos de decisión en el ámbito *jurídico-relacional* debe partir de la cabal comprensión de la naturaleza de estas entidades, cuyo nacimiento es el resultado de la voluntad concurrente de las administraciones matrices. Y esta realidad inicial se mantiene durante la vida de consorcios, mancomunidades y SML participadas, que pa-

16. El sistema de votos ponderados (según la representación proporcional) es admitido en algunos casos en la legislación local (Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña/TRLCat, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, arts. 58.3 y 60.5, sobre comisiones especial de cuentas y de estudio, informe o consulta), y puede ayudar a resolver algunas de las dificultades señaladas. Una variante de este sistema es la que vincula el número de votos con el porcentaje de participación económica en la financiación de la PIL. De todos modos, el recurso a estas reglas matemáticas acaba generando otros problemas vinculados con el principio democrático de igualdad (una persona, un voto) o con las legitimidades diferentes (territoriales o poblacionales, las cuales juegan a favor de los municipios). Sobre las reticencias jurisprudenciales en relación con el voto ponderado son significativas las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1995 (Ar 8947), 8.2.1999 (Ar 1550) y 25.5.2001 (Ar 5698).

san a tener una entidad propia y donde la característica de ente plural no permite sujetarlo, en términos de subordinación, a una u otra de las entidades asociadas, consideradas aisladamente.

Formuladas las precisiones anteriores, el hecho de que no haya subordinación no quiere decir que no exista una relación de dependencia y vinculación entre estas PIL y las administraciones matriz. Es obvio que esta relación existe atendiendo a los vínculos jurídicos (los propios estatutos) y al factor de que los entes que constituyeron la PIL son la causa de su nacimiento y permanencia. Sobre el grado de dependencia y vinculación, lo primero que tiene que decirse es que se trata de un tema susceptible de un abanico amplio de posibilidades y de una complejidad elevada, características apreciables si se considera la interrelación de los dos grupos de cuestiones o factores siguientes:

1. La configuración concreta que se haya dado a los estatutos del consorcio o la mancomunidad, la cual define el ámbito de su autonomía y, en un sentido contrario, aquellas decisiones que necesitan del acuerdo o la ratificación de las entidades matriz, limitaciones éstas poco frecuentes en los casos de las SML participadas.

2. La consideración de que más que de una relación de dependencia o vinculación de la PIL, en rigor, tengamos que hablar de sendas relaciones que mantiene con las entidades públicas que la han constituido. Y así:

2.a. Estas relaciones tienen una dimensión doble: participan internamente de algunas de las características vistas en el apartado anterior (sobre la PIL dependiente), aunque con muchas variantes y aspectos nuevos derivados tanto de la improcedencia, *stricto sensu*, de los mecanismos propios de la relación de subordinación, como de la interrelación entre las organizaciones públicas asociadas.

2.b. Entre las variantes ocupa un lugar significativo el nuevo escenario con el cual se encontrarán los responsables de cada entidad matriz, por cuanto sus posibilidades de incidir en la PIL ya no serán directas sino susceptibles de ser mediatizadas o enervadas por presiones ejercidas por los responsables de otras entidades asociadas o por las dificultades que, en el seno de los órganos colegiados de la misma PIL, encuentren sus representantes para adoptar un acuerdo o una medida concretos.

2.c. Los aspectos nuevos que resultarán del macroproceso relacional se vinculan directamente, como ya se ha apuntado, con las posibilidades combinatorias del número de entidades asociadas a la PIL, realidad plural que se ve influida, además, por el peso específico de cada una de ellas.

La descripción efectuada en el apartado anterior sobre las *situaciones de conflicto* entre la PIL dependiente y la entidad matriz que la instituyó da indicios de la manera como ocurrirán, con unas características de complejidad y problemática aumentadas, las relaciones entre el consorcio, la mancomunidad o la SML participada y las administraciones matriz. A los efectos de reducir esta complejidad, considero de utilidad intentar seleccionar los factores que la provocan y las circunstancias nuevas que concurren. Entre los más relevantes cabe señalar los siguientes:

1. Las pautas de relación están definidas por las relaciones bilaterales entre la PIL y cada una de las administraciones matriz; grupos de pautas, por tanto, susceptibles de cambios individuales de parte o de todas las relaciones bilaterales.
2. La manifestación máxima del cambio de pautas generales de relación (la modificación de los estatutos del consorcio, la mancomunidad o la SML participada) plantea un problema específico dado que exige el acuerdo unánime de todas las administraciones asociadas. De manera que la hipotética resolución que esta modificación supondría en relación con un conflicto ya planteado podría verse *bloqueada* por la discrepancia de una sola de las administraciones asociadas, que dispone así de un poder de veto.
3. Los momentos relevantes en las relaciones bilaterales son susceptibles de describirse en dos grupos:
 - 3.a. Con una tendencia a la convergencia, en el proceso de negociación que precede a la aprobación del presupuesto de la PIL, fase en la cual sus responsables tendrán que mantener sendas negociaciones con los de las entidades asociadas con vistas a fijar las cantidades que, con destino a satisfacer gastos corrientes o de inversiones, serán transferidas desde los presupuestos matriz; proceso cuya premura en cuanto a la determinación de los importes se irá tensionando a medida que se acerque la fecha límite de aprobación de éstos, fijada en el 31 de diciembre de cada año.
 - 3.b. Durante todo el ejercicio, en relación con nuevas transferencias económicas (modificaciones presupuestarias), asuntos sometidos a la ratificación de los entes asociados (modificación del reglamento del servicio, disposición sobre bienes adscritos o cedidos, etc.) u otros supuestos de relación (adscripciones de personal, por ejemplo).
4. Las situaciones de conflicto son susceptibles de adoptar modalidades diferentes, entre otras:
 - 4.a. Por el número de partes que intervienen (la PIL y una, dos o más de las entidades

asociadas) o por las alianzas que se den (de la PIL con una administración matriz, enfrentadas con otra de las asociadas, por ejemplo).

4.b. Por su naturaleza política interpartidaria y la eventualidad de que también pueden producirse alianzas extraorganizativas (así, en el seno de los plenos de las administraciones matriz, los representantes de un partido político determinado siguen una estrategia común).

4.c. En fin, por las dificultades que encontrarán las administraciones matriz para articular mecanismos jurídicos para resolver los conflictos que se originen en relación con los actos de los órganos de la PIL.

5. Además de los supuestos mencionados, una modalidad de conflicto con peculiaridades relevantes es la de la separación de una o más de las entidades asociadas. En relación con el consorcio, las previsiones normativas en Cataluña prescriben la necesidad de que el miembro que quiere separarse cumpla las condiciones de formular el preaviso en el plazo que señalen los estatutos y estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones y compromisos anteriores, así como garantizar el cumplimiento de los que haya pendientes (ROAS/1995, 323), exigencias que pueden considerarse extensivas a la mancomunidad y a la SML participada.

6. Una segunda modalidad de conflicto con especificidades propias está constituida por la extinción de la PIL. Si se produce esta situación, no hay duda que constituirá un supuesto de máxima complejidad.

Las reflexiones hechas en relación con la extinción en el caso de la PIL dependiente en el apartado anterior dan indicios de cuáles serán los escenarios posibles, siempre con una problemática de dimensiones superiores. A modo de ejemplo, las dificultades para crear y mantener el consenso imprescindible para acabar de extinguir el consorcio, la mancomunidad o la SML participada serán mayores y las determinaciones sobre los efectos tendrán que abarcar todos los aspectos (no sólo los relativos al personal, sino también a la liquidación y el reparto de bienes, créditos, deudas, etc.).¹⁷

7. Los factores que inciden y los supuestos de tensiones que hemos visto en relación con OA, EPE y SML dependiente son susceptibles de ser trasladados al funcionamiento de consorcios, mancomunidades y SML participada. Las variantes en estas PIL, con una tendencia clara al incremento de su intensidad, vienen dadas por la plurirrepresentación que constituye su esencia.

17. Las prescripciones normativas sobre estas determinaciones y el procedimiento que se debe seguir se encuentran, en Cataluña, en los textos siguientes: para el consorcio, ROAS/1995, art. 324, y para la mancomunidad, TRLCat/2003, art. 121.

De esas variantes de tensiones posibles destaca una que presenta unos aspectos y contornos más problemáticos en estas PIL y que cabe identificar como el *conflicto de intereses derivado de la dualidad de representación* que tienen todos los miembros que integran los órganos de consorcios, mancomunidades y SML participadas. Me refiero a la posición muy difícil en la que se encuentran los miembros de la PIL, especialmente en los órganos colegiados, ante un hipotético conflicto con la administración matriz que los designó para formar parte de aquéllos. En esta tesitura podemos distinguir dos perspectivas o dimensiones:

- el dilema personal de los miembros sobre a qué interés han de atender y cuál tiene que prevalecer en el momento de manifestar su decisión o su voto: el de la PIL o el de la administración que lo nombró;
- la resolución del conflicto vista desde la perspectiva de la administración matriz, con toda la problemática derivada del uso de medios legítimos y legales para que sus intereses no se vean perjudicados.

Dejo así planteada la problemática sobre esa *doble lealtad* a la que se deben los miembros de estas PIL plurales, no sin dejar señalado que se trata de una cuestión de muy difícil resolución, pues se entremezclan aspectos de tanto *calado* como la autonomía de la voluntad o la libre determinación de sus actos, y la inadecuación del mandato imperativo en un régimen democrático.¹⁸

Finalmente, una variante en relación con la problemática que se acaba de mencionar viene dada por la reproducción de este dilema en la persona del representante de la entidad privada sin ánimo de lucro asociada al consorcio, cuya posibilidad de incorporación está contemplada en la legislación (L. 7/1985, art. 87.1). En este caso, la cuestión se traslada a un ámbito diferente del público, y a un sector cuya complejidad deriva de su heterogeneidad tanto en lo que concierne a la diversidad de finalidades como de pautas de funcionamiento y comportamiento.¹⁹

18. Sobre las características del mandato representativo en democracia y la inadecuación del mandato imperativo son muy útiles los comentarios de De Cabo (1996, 261-265). Por otro lado, el criterio fijado por el Tribunal Constitucional sobre la imposibilidad de desposeer a los concejales que cambiaban de partido (STC 5/1983 y 10/1983), no creo que sea de aplicación, entre otras razones, por la esencial de que los concejales habían sido elegidos directamente por los ciudadanos en unas elecciones municipales, mientras que los miembros de la PIL son designados por las entidades que la constituyen.

El término *doble lealtad* lo tomo del comentario efectuado por el profesor Ramió al final de la ponencia que impartí en el curso que él coordinó y que ha dado lugar a este trabajo.

19. En el llamado tercer sector o sector no lucrativo se mueven una pluralidad de entidades: desde las muy estructuradas (Cruz Roja o sindicatos) hasta otras que, con un número variable de asociados y poca estructura, persiguen todo tipo de finalidades (humanitarias, ecológicas, vinculadas directamente con el servicio que presta

Recapitulación: procesos de decisión complejos

Una conclusión evidente que se desprende de la descripción efectuada es que, desde el punto de vista material, los procesos de constitución de las PIL son complejos, con un grado que crece a medida que lo hace el número de entidades públicas que intervienen. Las opciones y las medidas que se deben adoptar son muchas y los procesos de negociación (intra e interorganizativos) necesitan, para que se resuelvan de manera satisfactoria, no alargarse excesivamente en el tiempo.

Este factor temporal, y la misma idea básica de acuerdo sobre que la PIL satisfará una necesidad real y sentida por los actores, actúan como *motores* que propician el consenso. Sucede, sin embargo, que, como es sabido, al consenso no se llega sino con concesiones mutuas y por el camino de dejar indeterminadas o en términos equívocos las cuestiones más conflictivas. No es extraño, por todo ello, que parte de los aspectos relevantes (relativos a las relaciones entre y con las administraciones matriz, el personal o la financiación) no queden claramente resueltos en el proceso de constitución de la PIL, ya sea por falta de previsiones en sus estatutos, ya sea por no haberse consignado en los acuerdos o convenios formalizados entre las entidades asociadas, en los casos de los consorcios, las mancomunidades y SML participadas. Salvado el objetivo esencial de la constitución de la PIL, sin embargo, la falta de concreción en estos aspectos será una fuente de problemas frecuentes en el futuro.

Una vez ya en funcionamiento la PIL, los procesos relacionales que genera incluyen una amplia gama de situaciones cuya descripción y análisis pone de manifiesto que en ningún caso se va a avanzar en la simplificación de la gestión. Antes bien, estimo que, de ordinario, se torna más complicada y ardua la prestación de servicios mediante personificaciones instrumentales, que sólo en supuestos muy concretos pueden resultar funcionales.²⁰

la PIL, etc.). La incorporación de sus representantes a los órganos colegiados del consorcio (así como a los del OA y EPE, posibilidad que no se encuentra prohibida), plantea un abanico de particularidades notable. Entre ellas, y en relación con el funcionamiento de estos órganos, destacamos dos: los posibles puntos de conexión directa con intereses concretos de la entidad y las dificultades que encuentran los representantes para pronunciarse o emitir su voto en asuntos más o menos alejados del objeto que les hizo incorporarse a la PIL (así, por ejemplo, cuestiones vinculadas con el personal, la contratación u otras).

20. En este sentido, cabe señalar como criterios de funcionalidad de las PIL los siguientes: objeto definido claramente y de alto contenido técnico, dimensiones significativas en cuanto a medios económicos y personales, alto grado de autofinanciación y constituir un referente como institución.

Referencias bibliográficas

CAPO GIOL, J. *Ciencia política y derecho. Otro encuentro*. Barcelona: PPU, 1990.

DE CABO DE LA VEGA, A. «Voces “mandato imperativo” y “mandato representativo”». En: LUCAS, P. (comp.). *Prontuario de Derecho Constitucional*. Granada: Comares, 1996.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. «L'organització territorial i els governs locals a Catalunya». En: CAMINAL, M.; J. MATAS (ed.). *El sistema polític de Catalunya*. Barcelona: Tecnos/Universitat de Barcelona/S. Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, 1998.

—. «Las personificaciones instrumentales y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local». En: FONT LLOVET, T. *Anuario del Gobierno Local 2003*. Barcelona, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004.

—. «Medidas de mejora en el funcionamiento de las personificaciones instrumentales para la gestión de los servicios públicos locales». *Revista de Estudios Locales*, n.º extraordinario, julio de 2007, p. 133-156.

—. *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*. Barcelona: Bayer Hnos S. A., 2007.

—. T. YSA FIGUERAS. *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*. Madrid y Barcelona: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), 2003.

—. E. PANO PUEY: «Personificacions instrumentals locals». En: MAGRE FERRAN, J. (ed.). *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2006.

—. E. PANO PUEY. «Personificacions instrumentals locals». En: MAGRE FERRAN, J. (ed.). *Informe de l'Observatori de Govern Local – 2007*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals (en prensa, 2009).

RAMIÓ MATAS, C. *Teoría de la organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos, Universitat Pompeu Fabra, 1999.

La Diputación de Barcelona es una institución de gobierno local que trabaja conjuntamente con los ayuntamientos para impulsar el progreso y el bienestar de la ciudadanía.

La colección **Estudios** pone a disposición del mundo local conocimiento teórico y empírico para promover la reflexión y el análisis en temas de interés para los gobiernos locales.

Esta obra nos acerca a las nuevas tendencias que se perfilan en el campo de la colaboración entre la Administración pública, las empresas y el sector no lucrativo para la gestión de servicios públicos locales.

Aporta un conjunto de reflexiones teóricas y prácticas sobre las actividades del sector público que permiten generar un mayor valor mediante la incorporación de actores privados, los requisitos que han de cumplir las organizaciones privadas que intervienen en la gestión de lo público, o los mecanismos de control, seguimiento y evaluación necesarios en el escenario de la colaboración público-privada.



**Diputació
Barcelona**

Àrea de Presidència

Dirección de Estudios y Prospectiva
Centro para la Innovación Local
Rambla de Catalunya, 126, 7.ª planta
08008 Barcelona
Tel. 934 020 709 · Fax 934 049 146
cil@diba.cat · www.diba.cat/innovacio

