ECONOMÍA Y POLÍTICA
DE LA PRIVATIZACIÓN LOCAL

GERMÀ BEL

ECONOMÍA Y POLÍTICA DE LA PRIVATIZACIÓN LOCAL

Presentación de
Amadeo Petitbò Juan

FUNDACIÓN RAFAEL DEL PINO

MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
MADRID 2006 BARCELONA

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Germà Bel

© Fundación Rafael del Pino

© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03

ISBN: 84-9768-325-0

EAN: 9788497683258

Depósito legal: 2006

Diseño de la cubierta: Álvaro Reyero

Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

Impresión: ELECÉ, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.
Polígono El Nogal
Río Tiétar, 24 - 28110 Algete (Madrid)
MADRID, 2006

Per l'Anton

PRESENTACIÓN

El proceso de globalización de la economía ha conllevado cambios importantes en las estrategias empresariales y en la política económica cuyo planteamiento tradicional basado en la intervención de las administraciones públicas, ha sido sustituido, poco a poco, por otro paradigma que ha encontrado en la liberalización, la defensa de la competencia y la privatización sus elementos de referencia.

Es cierto que las administraciones centrales han encontrado en la privatización un camino que les ha permitido centrar su atención en la misión genuina que corresponde al poder ejecutivo. Pero también lo es que muchas administraciones subcentrales han elegido la figura de la empresa pública —y también de la fundación pública— para resolver problemas que, en muchas ocasiones, puede acometer de forma eficiente la empresa privada.

Las razones del apoyo de la **Fundación Rafael del Pino** al proyecto de investigación del Profesor Germà BEL las da el propio autor en el inicio de su trabajo: «porque el asunto es importante, ha ganado relevancia en los últimos años, y porque no existe aún ningún trabajo en España que lo haya abordado de una forma integral desde la perspectiva del análisis económico y político». A estas palabras sólo cabe añadir que el Profesor BEL era la persona adecuada para llevar a cabo dicho proyecto, por su formación y su creencia en el mercado como instrumento que contribuye a la asignación eficaz de los recursos.

El trabajo, riguroso y bien escrito, se ha preparado y articulado, fundamentalmente, en dos centros de indiscutible prestigio: la Cornell University y la Harvard University —concretamente, en el Cornell Institute for Public Affairs y la Kennedy School of Government, respectivamente—.

Ambos centros, perfectamente complementarios, han permitido al Profesor BEL reflexionar con el sosiego y el ambiente intelectual y científico que exige un trabajo de envergadura y escribir con el rigor que impone cualquier obra científica. Las referencias al agua y a los residuos sólidos permiten identificar la plataforma idónea sobre la que construir el discurso.

El resultado es un libro pionero, robusto y útil que sirve no sólo para mejorar el conocimiento de sus lectores y ofrecer una información detallada y rigurosamente analizada del objeto del mismo, sino, también, como guía práctica para organizar los servicios locales tomando la eficiencia como elemento de referencia fundamental. La conclusión de que debe abandonarse la idea de que lo público y lo privado deben estar en permanente confrontación y dirigir el objetivo hacia todo aquello relacionado con la cooperación entre ambos ámbitos, abre un amplio campo para la reflexión, el debate y la práctica pública y privada.

Por todo ello, sólo cabe felicitar al Profesor Germà BEL por la imaginación desplegada, el esfuerzo realizado y los resultados alcanzados.

Amadeo PETITBÒ
Director de la Fundación Rafael del Pino

AGRADECIMIENTOS

En el proceso de elaboración de este libro se han acumulado muchas deudas de gratitud, de las que quiero dejar constancia. Mi interés académico por la privatización se remonta a más de diez años atrás, y fue auspiciado por Antón COSTAS, a raíz de un trabajo que dio lugar a nuestra primera publicación conjunta. Nuestra colaboración académica cumplirá pronto dos décadas, y espero que cumpla todavía algunas más. En este terreno de los maestros quiero mencionar también al añorado Ernest LUCH, y a José María SERRANO, que dirigió mi atención hacia el trabajo de los administrativistas españoles sobre historia de la contratación privada de servicios locales, en el marco de una inolvidable conversación sobre el *glamour* de los servicios locales. Por último, quiero agradecer el apoyo de Joan M. ESTEBAN.

A lo largo de mi investigación sobre la privatización he podido disfrutar de conversaciones sugerentes con Rosa NONELL, Montserrat TERMES y Alejandro ESTRUCH sobre cómo y por qué toman sus decisiones los gobiernos. Mi agenda de cuestiones, centrada inicialmente en la venta de empresas públicas, se amplió a la privatización local a finales de los noventa. Susana IRANZO y Antonio MIRALLES cooperaron en el primer proyecto. Con Antonio he mantenido desde entonces una cooperación continuada en el estudio de la privatización local. Daniel ALBALATE, Joan CALZADA, Xavier FAGEDA y David LÓPEZ han revisado versiones preliminares del contenido del trabajo, ofreciéndome valiosos comentarios y sugerencias. Laia DOMÉNECH ha realizado una tarea muy útil con su persistencia en la obtención de datos de los municipios, bajo la supervisón de Daniel. Quiero hacer constar también mi gratitud hacia el resto de colegas del grupo de investigación *Políticas Públicas y Regulación Económica,* de la Universitat de Barcelona; han proporcionado

un estimulante entorno para la reflexión sobre las relaciones entre gobiernos y mercados, y otras relevantes cuestiones de economía política.

La fase final de la investigación, la elaboración de este libro, se ha realizado en su mayor parte en Cornell University, en el curso 2004-05. Debo dejar constancia de la amabilidad de Davydd GREENWOOD y David LEWIS, tanto por su acogida, como por las facilidades ofrecidas en el Cornell Institute for Public Affairs, del cual fui profesor invitado. Mi estancia en Cornell me ha permitido iniciar una colaboración académica con Mildred WARNER. El trabajo ha sido terminado en otoño de 2005, durante mi estancia en la Kennedy School of Government de Harvard University. Agradezco a José A. GÓMEZ-IBÁÑEZ la invitación al Taubman Center for State and Local Innovation, y su amable acogida e interacción. Gracias a la generosidad de John DONAHUE he dispuesto de facilidades materiales y un entorno intelectual magnífico en el Center for Business and Government. Por último, Ángel SAÉNZ BADILLOS me ha abierto amablemente las puertas del Real Colegio Complutense en Harvard.

Mención especial merece el apoyo de la Fundación Rafael del Pino, y en particular de su presidente. La Fundación ha financiado generosamente mi estancia en Cornell y en Harvard, y además ha proporcionado fondos que me han permitido disfrutar de asistencia de investigación durante el curso 2004-05. Esta asistencia ha sido de una gran utilidad para la tarea de obtención de datos que han aportado los municipios. Sin duda, el estímulo y apoyo de Amadeo PETITBÒ han sido decisivos para que este proyecto se haga realidad. También quiero dejar constancia de la cordialidad y eficacia de Josefina ILLOBRE.

Todo proceso intenso de trabajo comporta una serie de costes personales, y la mayor parte de los mismos es soportada por las personas más cercanas. Felisa, mi madre, se ha visto privada por demasiado tiempo de la compañía de su nieto, Anton. Él y Milagros han estado siempre conmigo.

Germà BEL

Cambridge (MA), octubre de 2005

ABREVIATURAS

ACS	Actividades de Construcción y Servicios.
AEAS	Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento.
AGBAR	Aguas de Barcelona.
AVAL	Aguas de Valencia.
AWWA	American Water Resources Association.
CAD	Cassà Aigues i Depuració.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CESPA	Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares.
CLUSA	Canaria de Limpiezas Urbanas.
DEA	Data Envelop Analysis (Análisis Envolvente de Datos).
EDF	Electricité de France.
EMACSA	Empresa Municipal de Aguas de Córdoba.
EMASA	Empresa Municipal de Aguas de Málaga.
EMASAGRA	Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Granada.
EMASESA	Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla.
EMIVASA	Empresa Mixta Valenciana de Aguas.
EMUASA	Empresa Municipal de Aguas y Saneamiento de Murcia.
EUREAU	Unión Europea de Asociaciones Nacionales de Suministradores de Servicios de Agua y Saneamiento.
FCC	Fomento de Construcciones y Contratas.
FOBESA	Fomento Benicásim SA.
ICMA	International City/County Management Association.
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OFWAT	Oficina del Agua en Reino Unido. Agencia reguladora del agua.
RWE	Thames Water.
SAV	Sociedad Agricultores de la Vega.
SDC	Servicio de Defensa de la Competencia.
TRASA	Tratamiento de Residuos SA.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

EL PORQUÉ DE LA OBRA Y EL PLAN DE TRABAJO

1. LA MOTIVACIÓN DE LA OBRA

¿Por qué un libro sobre privatización local en España? La contestación a esta cuestión es sencilla: porque el asunto es importante, ha ganado relevancia en los últimos años, y porque no existe aún ningún trabajo en España que lo haya abordado de una forma integral desde la perspectiva del análisis económico y político [1].

Ciertamente, la privatización en España ha sido objeto de interés para académicos y analistas de la política pública. Esto ha dado como resultado publicaciones, tanto en forma de libros como de artículos en medios académicos españoles e internacionales. Pero tal esfuerzo investigador y la producción resultante se han ceñido de forma casi exclusiva a la privatización mediante venta de empresas públicas, materia en la que la política económica española ha sido muy activa. En cambio, los esfuerzos dedicados a analizar los aspectos relacionados con la privatización local en España han sido mucho más modestos, y su traducción en publicación de tipo científico es prácticamente inexistente.

Sin embargo, la forma en que se producen los servicios locales, y especialmente servicios como los de suministro de agua o la recogida y

[1] En cambio, la importante tradición administrativista en España ha hecho que el asunto de la contratación privada de servicios públicos, también los de carácter local, esté más presente en la literatura jurídica.

transporte de residuos sólidos, tiene una importancia indiscutible en la calidad de vida de las personas, y también influye sobre el potencial de crecimiento económico y de cohesión de las comunidades locales. Además, estos servicios han adquirido una entidad económica considerable, y movilizan cuantiosos recursos financieros y un apreciable volumen de empleo.

En las últimas décadas se ha producido una profunda transformación en la forma de producción de los servicios locales en las ciudades y pueblos de España, al igual que en otros muchos países. No existe información precisa y sistemática sobre el alcance histórico de la producción privada en los servicios locales, aunque es sabido que a inicios de los años ochenta en grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao o Zaragoza eran empresas privadas las que producían el servicio de residuos sólidos. No obstante, a pesar de la indudable importancia de estas experiencias singulares, la extensión de la producción privada era relativamente reducida. En cambio, los datos que se han obtenido en el curso de esta investigación indican que, en los últimos veinticinco años, la producción privada ha pasado a ser la forma de producción mayoritaria en servicios como el de residuos sólidos, y a tener un peso superior a un tercio de los municipios y al 40 por 100 de la población en el servicio de abastecimiento urbano de agua.

Esta transformación ha sido relativamente callada y no ha suscitado grandes titulares de prensa ni, como se ha mencionado, gran atención de los investigadores y los analistas de la política pública... en España. En otros países la privatización local ha sido un área atendida por la investigación y el análisis académico. Especialmente, en los países anglosajones. En la década de los ochenta aparecieron los que han sido, sin duda, los dos trabajos más influyentes en el análisis de la privatización local: *Privatization. The key to better government* (*Privatización. La clave para un gobierno mejor*) de Emanuel SAVAS (1987) y, sobre todo, *The privatization decision. Public ends, private means* (*La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados*) de John DONAHUE (1989). Este último libro, con un enfoque de tipo pragmático, ha sido la obra más influyente en la literatura internacional hasta ahora. En cambio, el libro de SAVAS, con una aproximación mucho más ideológica, ha tenido una influencia más restringida a medios estadounidenses. Además de estos y otros libros, un gran número de artículos en revistas académicas han aportado reflexión teórica, análisis de la política y contraste empírico. A lo largo del libro se ofrece y se discute una muestra amplia y muy representativa de esta literatura internacional.

A diferencia de los grandes países anglosajones, en el caso de España no existe una tradición sólida del estudio de la privatización local, par-

ticularmente en el ámbito del análisis económico y de política pública. Esto es paradójico, porque España está entre los países pioneros en la contratación externa de servicios locales. A modo de ejemplo, en el Reino Unido a inicios de los ochenta sólo dos jurisdicciones locales tenían contratado con empresas privadas el servicio de residuos. Por contraste, y como se ha mencionado más arriba, al comenzar la década de los ochenta en España el servicio de residuos ya era producido por empresas privadas en los municipios de mayor población, así como en un parte —aunque minoritaria— significativa de los municipios de población mediana y pequeña. Por otra parte, los porcentajes de población y municipios con producción privada del servicio de residuos en España son sustancialmente superiores a los de los grandes países anglosajones (EEUU y Reino Unido), y están cerca de los de los países escandinavos, verdaderos líderes en producción privada en este tipo de servicios en el ámbito de la OCDE. Asimismo, el peso de la producción privada del servicio de agua en España sólo es superado en Francia y en el Reino Unido (aunque en este último caso con regímenes regionales y no locales de titularidad), entre los países más desarrollados, mientras que en los países del centro y del norte de Europa la producción privada es marginal, cuando no inexistente [2].

Este trabajo tiene como objetivo principal contribuir a la extensión del conocimiento y el análisis sobre la privatización local en España. Además, pretende contribuir a que los responsables de los gobiernos y administraciones locales, tanto políticos como técnicos, dispongan de una reflexión útil y una información ilustrativa sobre el empleo de la privatización como un instrumento de reforma del sector público local. Y, más en general, como instrumento de reforma en cualquier nivel de gobierno, pues todos ellos son susceptibles del empleo de los sistemas de concesión para la producción de servicios que son provistos públicamente.

Este es un trabajo que tiene su base en el análisis económico, teórico y empírico. A partir de estos fundamentos, los objetivos de la obra han hecho no sólo aconsejable sino también inevitable el recurso a una aproximación multidisciplinar. En este sentido ha sido de gran ayuda la producción académica existente en disciplinas como la ciencia política y la administración pública. En muchas ocasiones los economistas obviamos el trabajo y los resultados obtenidos en disciplinas afines. Un ejem-

[2] Es muy interesante el caso de los países escandinavos, en el sentido de que los gobiernos han abierto mucho camino a la producción privada en aquellos servicios donde las perspectivas de la competencia son mejores. En cambio, el peso del sector público continúa siendo hegemónico en los servicios que tienen unas características de monopolio más fuertes, como el suministro del agua y otras grandes infraestructuras de red.

plo ilustrativo lo encontramos en el área del análisis empírico de los factores explicativos de la privatización local. Si bien existen ejemplos, y excelentes, de trabajos publicados en revistas económicas, los trabajos econométricos en esta materia aparecieron anteriormente y han tenido más presencia en revistas de otras disciplinas, especialmente en *Urban Affairs Quarterly* (redenominada como *Urban Affairs Review*). Sin embargo, estos trabajos son a menudo obviados en la investigación de los economistas, lo que da lugar a periódicos descubrimientos del Mediterráneo: algunas de las grandes aportaciones en la literatura económica han sido ya asentadas tiempo atrás en otras disciplinas.

Cualquier análisis económico en la materia que nos ocupa que prescinda de las enseñanzas y reflexiones de disciplinas afines adoptaría una perspectiva muy estrecha, y no tendría mucha utilidad práctica para la política pública. Confío en que ésta no se encuentre entre las inevitables limitaciones de esta obra.

2. EL PLAN DE TRABAJO

El libro se ha estructurado para responder a las tres preguntas generales que articulan esta investigación. ¿Qué es la privatización y cuál ha sido su alcance? ¿Por qué se ha adoptado la privatización? ¿Qué efectos ha tenido? El cuerpo central del libro, que sigue a esta introducción, se divide en tres partes. La primera se dedica al análisis de los fundamentos teóricos de la privatización y sus características en el marco de los procesos de intervención pública sobre la economía y de la interacción entre Estado y Mercado. La segunda parte se ocupa de la evidencia empírica sobre los factores explicativos de la privatización local y sus efectos económicos. La tercera parte trata de la privatización local en España, y presenta y analiza información nueva obtenida de forma expresa para esta investigación. A continuación se plantea de forma breve el objetivo de cada uno de los capítulos en que se organiza el contenido.

¿Qué es la privatización? es, precisamente, el título del capítulo II, cuyo contenido es importante para navegar a través del resto de los capítulos de la obra. Este capítulo persigue precisar conceptos y evitar confusiones y malentendidos habituales en este ámbito. Con carácter preliminar, en este capítulo se ofrece un bonito y (no previsto inicialmente) hallazgo: una nueva datación del inicio del uso del término privatización en la literatura académica. Todos los trabajos publicados hasta ahora que aluden a la acuñación del término privatización en las ciencias sociales atribuyen el mérito a Peter DRUCKER, en su *The Age of Discontinuity,* de 1969. Sin embargo, en este capítulo [y con más detalle en BEL (2006a)] se documenta la aparición del término privatización en trabajos de eco-

nomistas anglosajones publicados a inicios de la década de los cuarenta, trabajos en que se analizaba la política económica nazi en la Alemania de entreguerras. Además, este capítulo precisa el uso que hacemos del concepto, las modalidades con que se emplea y sus aplicaciones en el terreno de los servicios públicos locales. También se exponen y analizan ciertas confusiones y malentendidos respecto a la privatización, como los que la asimilan a la liberalización o a la desnacionalización, entre otros. Por último, se fijan y distinguen los conceptos de *provisión, producción* y *financiación* de un servicio. Sin una delimitación clara y precisa entre estos conceptos no es posible comprender la esencia de los sistemas de concesión, en general, y de la privatización local, en particular.

En el capítulo III (*Intervención pública y privatización: fundamentos teóricos*) se despliega el marco teórico de referencia para la privatización local. En primer lugar se toma como marco general el análisis de la intervención pública en la economía según las interpretaciones contrapuestas del interés público y del interés privado. A continuación se revisan los elementos centrales de la teoría de la organización industrial por lo que respecta a la comparación entre la propiedad privada y la propiedad pública de empresas. Después se presentan y se discuten las aportaciones teóricas más ricas y útiles para el análisis específico de la privatización local: las teorías de elección pública, de los costes de transacción y de los derechos de propiedad. El capítulo finaliza con la exposición de una aproximación pragmática a la privatización local, que recoge elementos de algunas de las teorías analizadas, y propone evitar que la ideología tenga un peso excesivo al abordar la elección de la forma de producción de servicios públicos. En este sentido, se especifican aquellas condiciones que hacen más probable que la contratación externa sea útil para el gobierno local, y aquellas que imponen más obstáculos al funcionamiento adecuado de la privatización y, por tanto, podrían hacer más recomendable mantener la producción bajo dirección pública.

Tras la revisión y análisis de la teoría general y la teoría específica relevante para la privatización local, en el capítulo IV (*La privatización local en perspectiva histórica*) se adopta un enfoque más histórico de la privatización local como proceso. La privatización local no es un fenómeno nuevo; lo que es reciente es denominar con el nombre de privatización el fenómeno. Muchos servicios públicos locales se desarrollaron con el concurso de la iniciativa privada en la segunda mitad del siglo XIX e inicios del XX. Con una cierta diversidad en los ritmos temporales, casi todos los países asistieron después a procesos de municipalización de los servicios. Y en las últimas décadas ha aumentado otra vez el protagonismo del sector privado en la producción de servicios locales... Aunque

algunas dinámicas y acontecimientos recientes indican que podría haberse llegado al final de la fase expansiva de la privatización local. Esta secuencia se asemeja mucho a un posible ciclo, y los ciclos ejercen una fuerza magnética sobre los economistas, de ahí el interés del análisis de la privatización local en perspectiva histórica. En el capítulo se analiza primero por qué ha sido tan general la municipalización de servicios locales en economías de mercado. Después se revisan y discuten las experiencias nacionales más relevantes en el impulso reciente a la privatización local, la estadounidense y la británica. Por último, a partir del análisis de la experiencia histórica, antigua y reciente, se discuten el presente de la privatización local y algunas de sus perspectivas de futuro.

¿Cuál ha sido el alcance de la privatización local? En el capítulo V (*Privatización de servicios locales en perspectiva internacional*) se sistematiza la información disponible a nivel internacional sobre los servicios de residuos sólidos y de suministro de agua. La información se obtiene de todo tipo de fuentes: informes de organismos internacionales, estudios de países específicos, realizados por organismos de carácter nacional, y trabajos realizados por investigadores y analistas particulares. La información obtenida permite situar la experiencia española en el contexto internacional. Por otra parte, ofrece una idea clara de la diversidad de prácticas institucionales y de formas organizativas que existen en materia de gestión y organización de estos servicios de carácter local. Éste es, precisamente, uno de los factores que dificulta la generalización de las experiencias nacionales.

¿Por qué se han privatizado los servicios locales? Ésta es la pregunta que se aborda en el capítulo VI (*Motivaciones de la privatización local: evidencia empírica*). La privatización de servicios locales ha tenido una pujanza considerable en el último cuarto del siglo XX, aunque su expansión parece haberse reducido en los últimos años. ¿Qué objetivos se han perseguido con la privatización? Existe un considerable cuerpo de literatura que analiza y discute los objetivos que se han perseguido con la privatización, en general, y con la privatización local, en particular. En la primera parte de este capítulo se discuten estos objetivos generales más relevantes: presiones fiscales, reducción de costes, intereses políticos y motivaciones ideológicas. Después se realiza una revisión exhaustiva de la literatura empírica para observar cuáles parecen ser los factores más relevantes en la práctica. La revisión se centra en los trabajos de tipo econométrico, que emplean muestras amplias de municipios, y que utilizan variables de control para asegurar el mayor grado de robustez posible en el análisis de los factores explicativos de la privatización local. La revisión de los trabajos es detallada, y en la parte final del capítulo se presenta un cuadro resumen de las características generales de

los estudios, que puede ser muy útil para aquellos lectores que no estén especialmente interesados en las cuestiones específicas del análisis empírico.

¿Qué efectos económicos ha tenido la privatización de servicios locales? Ésta es la pregunta que se aborda en el capítulo VII (*Efectos económicos de la privatización local: Evidencia empírica*). En este capítulo se revisa la evidencia empírica disponible sobre los efectos de la privatización en los dos servicios que centran nuestra atención: los residuos sólidos y el suministro de agua. La literatura revisada estudia la relación entre producción pública, producción privada y costes del servicio. El enfoque evita, de forma intencional, el análisis de casos específicos. La realidad es tan variada y compleja que siempre es posible encontrar casos particulares que muestran beneficios de la privatización, y también otros casos particulares que muestran perjuicios de la privatización [3]. Aquí nos centramos, otra vez, en trabajos de tipo econométrico, dadas las ventajas derivadas de las muestras usadas y su mayor robustez al comparar costes del servicio con propiedad pública y con propiedad privada. Como antes, la revisión de los trabajos empíricos es exhaustiva, y se incluyen al final de cada una de las secciones cuadros que resumen las características más generales de los trabajos revisados.

Los últimos capítulos de la obra se dedican al análisis de los servicios de residuos sólidos y abastecimiento de agua en España. El capítulo VIII [*Privatización de servicios locales en España (I): Una radiografía de la forma de producción*] analiza la estructura de la producción de los dos servicios locales que centran nuestra atención empírica. En primer lugar, se explican el proceso seguido para obtener la información y las características técnicas del instrumento empleado, la *II Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales.* Después se presentan, sucesivamente, los resultados obtenidos para el servicio de residuos sólidos y para el servicio de suministro de agua. En ambos casos la presentación de resultados se hace tanto para toda España como en detalle autonómico. Es de destacar el hecho de que la radiografía realizada en este capítulo es la primera para el conjunto de España por lo que respecta al servicio de residuos sólidos. También es la más precisa realizada en España sobre la forma de producción en ambos servicios analizados, tanto por la información disponible como por su tratamiento técnico. Además, por primera vez se suministra información representativa a nivel de CCAA sobre las cuestiones estudiadas. El capítulo acaba con un apéndice que relaciona los municipios que han aportado in-

[3] Y también es habitual que la relevancia de los casos sea enfatizada de acuerdo con las preferencias del analista. Por tanto, esto ofrece poco espacio para la obtención de conclusiones de carácter general.

formación sobre la forma de producción y otras características de los servicios.

En el capítulo IX [*Privatización de servicios locales en España (II): Reformas alternativas, factores políticos y competencia*] continúa la explotación de información obtenida con la encuesta. Aquí se analizan algunas cuestiones relevantes suscitadas a través de la revisión del análisis teórico y del análisis empírico: ¿Han emprendido los municipios fórmulas de realización de economías de escala alternativas a la privatización? ¿Influye la ideología en el tipo de forma de producción? ¿Tiende a la concentración el mercado de empresas de servicios públicos locales? Para responder a estas cuestiones se analizan sucesivamente: 1) la cooperación intermunicipal en los servicios de residuos sólidos y agua, y su relación con el empleo de la privatización; 2) las relaciones entre partidos políticos en el gobierno local, ideología y forma de producción del servicio; y 3) la estructura del sector privado de producción de servicios locales en los sectores objeto de nuestro análisis empírico. Además de resultados agregados para el conjunto de España, se ofrecen también, cuando es posible, resultados en detalle autonómico.

El último capítulo (*Conclusiones*) se emplea para dos objetivos de carácter diferente. En primer lugar, se resumen de forma articulada los resultados obtenidos a lo largo de la obra, de forma que se puedan esbozar respuestas a las preguntas que se hallan en el origen de esta investigación. Después, y para finalizar, se extraen algunas lecciones de carácter más general para la economía y la política del sector público, especialmente en el área de intersección entre los gobiernos y los mercados.

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS ECONÓMICO

CAPÍTULO II

¿QUÉ ES LA PRIVATIZACIÓN?

El recurso al sector privado para la realización de funciones que estaban siendo realizadas previamente por el sector público ha ido ganando espacios durante la segunda mitad del siglo XX. Es cierto que los años centrales del pasado siglo han sido caracterizados como los del consenso regulador: estaba muy extendida la visión de la bondad de la intervención pública en la economía, guiada por la persecución del interés general. Aun así, ya en los inicios de la década de los sesenta comenzaba a darse la percepción de la existencia de un cambio profundo en la forma de operar de los gobiernos. Según la temprana apreciación de HEYMAN (1961), se había introducido una tendencia hacia el gobierno mediante contratos.

En este capítulo nos ocupamos de precisar y clarificar algunas cuestiones relacionadas con la privatización, cuya comprensión es necesaria para el seguimiento adecuado del resto de los capítulos. En primer lugar, se sitúa la aparición del concepto privatización —en su sentido contemporáneo— en la literatura académica. Después se discuten dos aspectos conceptuales de interés básico: uno sustantivo —qué es la privatización— y otro instrumental —cómo se privatiza—. La siguiente sección revisa y discute algunas de las confusiones y malentendidos más frecuentes y generalizados sobre la privatización. Por último, se presentan y explican los conceptos de provisión, producción y financiación de un servicio público. De hecho, la comprensión de la diferencia entre estos tres conceptos, y especialmente entre provisión y producción, es necesaria para comprender la sustancia de la privatización local, pues ésta se basa precisamente en la separación de ambos conceptos.

1. ¿CUÁNDO APARECE LA PRIVATIZACIÓN?

¿Cuándo es introducido el término privatización en la literatura académica, económica y de política pública? SAVAS (1987, 12) sitúa su aparición a finales de la década de los sesenta, y lo atribuye a Peter DRUCKER. En *The Age of Discontinuity,* DRUCKER (1969, 229) parte de un diagnóstico negativo sobre las capacidades gerenciales del sector público: «*El gobierno es un gerente mediocre... No tiene otra opción que ser "burocrático"*». De ahí que, para DRUCKER (1969, 234), 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"*». El uso del término reprivatización no es casual. Lo que DRUCKER propone es devolver al sector privado responsabilidades ejecutivas que ya habían sido privadas antes de ser asumidas por el sector público en el proceso de nacionalización/municipalización iniciado desde finales del siglo XIX. El inicio del uso literal del término "privatización", recortando el "reprivatización" introducido por DRUCKER, se atribuye al texto *Cut local taxes without reducing essential services,* publicado en 1976 por Robert POOLE, miembro de la Reason Foundation, una fundación estadounidense muy favorable a la privatización (SAVAS, 1987, 12).

Atribuir a DRUCKER la introducción del término *privatización* en la literatura académica se ha convertido en un lugar común. Lo hace DONAHUE (1989, 4) en el libro estadounidense sobre privatización con mayor impacto en la literatura. También las obras recientes más influyentes: HODGE (2000, 13), SAVAS (2000, 15), JOHNSON y WALZER (2000, 3), GREENE (2002, 27) y MEGGINSON (2005, 15). Pero esta historia unánime sobre la aparición del término *privatización* no es correcta [1]. En 1966, tres años antes de la aparición del trabajo de DRUCKER, Detler F. VAGTS publicó un artículo en *Harvard Law Review* en el que analizaba la política de reformas corporativas en Alemania, y señalaba, entre otros logros positivos de esta política, que «*...ha desnacionalizado varias grandes empresas —trabajos de Volkswagen—, ...La privatización de Volkswagen implicó a alrededor de 1.500.000 suscriptores, mientras que el número de accionistas en Alemania antes de ese momento se estimaba tan sólo entre 500.000 y 600.000*» (VAGTS, 1966, 27).

Ciertamente, la experiencia alemana con la privatización es pionera, y la venta de una parte mayoritaria del capital social de Volkswagen es considerada como el primer gran ejemplo contemporáneo de operación

[1] No conozco ningún trabajo en la literatura hasta ahora que haya puesto de manifiesto este error. Un análisis detallado sobre el uso del término "privatización" puede encontrarse en BEL (2006a).

privatizadora. Y es precisamente el análisis de la economía alemana el que suministró los primeros trabajos que, a comienzos de la década de los cuarenta, incorporaron de forma literal el concepto de privatización —en su sentido contemporáneo— a la literatura económica [2]. En 1941 apareció publicado el libro de Maxine SWEEZY *The Structure of the Nazi Economy.* SWEEZY analiza la política económica nazi y, entre los diferentes asuntos tratados, atribuye un papel central a la relación entre poder político y negocios privados. Es precisamente al analizar esta relación cuando SWEEZY emplea el término *reprivatización*, en lo que es probable que sea el primer uso del término en inglés en el campo de las ciencias sociales [3].

De acuerdo con SWEEZY, los grandes industriales apoyaron el acceso de Hitler al poder y su política económica, y «*Como recompensa por el apoyo del mundo de los negocios, los nazis dieron evidencia cumplida de su buena voluntad devolviendo al capitalismo privado varios monopolios poseídos o controlados por el Estado*» (SWEEZY, 1941, p. 27). Esto implicó un programa a gran escala mediante el cual «*el gobierno transfirió la propiedad a manos privadas*» (1941, p. 28). Uno de los principales objetivos de esta política fue estimular la propensión al ahorro, dado que una economía de Guerra (como era calificada la política económica de Alemania ya en la segunda mitad de los treinta) exigía un bajo nivel de consumo privado. En este sentido, se pensaba que para lograr niveles altos de ahorro se debía generar desigualdad de ingreso, y ésta aumentaría con la desigualdad de la riqueza. Esto, de acuerdo con SWEEZY (1941, p. 28), «*fue asegurado mediante la "reprivatización" ...La implicación práctica de la transferencia de empresas públicas al sector privado fue que la clase capitalista continuase sirviendo como buque insignia de la acumulación de renta. Además, los beneficios generados por el retorno a manos privadas han ayudado a la consolidación del partido nazi en el poder*».

Un año después, en diciembre de 1942, aparecía en la revista británica *The Economic Journal* el artículo "The German War Economy-VII", en el que Hans SINGER explica que la política económica en la Alemania

---

[2] Al menos, entre las revistas académicas anglosajonas de mayor relevancia. Existe un precedente del uso del concepto privatización en el trabajo de COOPER (1937, 579) en *Michigan Law Review.* Pero COOPER usa el concepto en un sentido más administrativo («apropiación privada de empleos en la administración») que económico. Según mi conocimiento, ningún trabajo de la literatura que analiza la privatización se ha hecho eco hasta ahora de la introducción del concepto privatización en los artículos mencionados.

[3] Es muy probable que SWEEZY haya tomado esta palabra del alemán. SWEEZY empleó una gran variedad de fuentes documentales alemanas, en las que el término *privatisierung* quizás fuese común. Esto podría explicar que SWEEZY lo incorporase en su propio trabajo. El origen alemán del uso de *privatización* en inglés parece indudable de acuerdo con la forma en que *reprivatization* aparece en *The Economist* a mediados de la década de los treinta (BEL, 2006a).

nazi era defendida con el argumento de que impulsaba la libertad económica, y un componente de esta política era «*...la "reprivatización", fábricas y maquinaria que hasta entonces sólo habían sido alquiladas a empresarios privados son ahora vendidas a los mismos*» (SINGER, 1942, 377).

Casi contemporáneo es el artículo de Sydney MERLIN «Trends in German economic control since 1933», publicado en la revista *Quarterly Journal of Economics* en febrero de 1943. En este artículo, MERLIN analiza la intervención del Partido Nacionalsocialista en las estructuras productivas alemanas, y concluye que «*el partido, además, facilita la acumulación de fortunas privadas e imperios industriales por sus principales líderes y colaboradores a través de la "privatización" y otras medidas, intensificando con ello la centralización de los asuntos económicos y del gobierno en un grupo cada vez más estrecho que, a todos los efectos prácticos, puede denominarse la elite nacional socialista*» (MERLIN, 1943, 207). Sin duda, la discusión acerca de los efectos de la privatización sobre la concentración del poder económico y sobre las relaciones entre política y negocios no es nueva y merece investigación adicional. Aunque lo que interesa aquí ahora es dejar constancia de que la aparición del concepto privatización en la literatura económica es bastante anterior a lo que se acostumbra a considerar.

2. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR *PRIVATIZACIÓN*?

En 1961 apareció la primera definición del término privatización en un diccionario de inglés [4]: «*Transformar el estatus de (un negocio o un sector) desde el control o propiedad pública a la privada*». 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. En realidad, más que un tipo de política, para ellos la privatización era un programa político general que perseguía la reducción del papel del Estado en la economía y en la sociedad.

La muestra más ilustrativa de este tipo de aproximación se puede encontrar en el trabajo de Madsen PIRIE (1985), presidente del Instituto Adam Smith de Londres y ferviente partidario del proceso de privatización impulsado por Margaret Thatcher en el Reino Unido desde inicios de la década de los ochenta. El texto de PIRIE ofrecía más de veinte definiciones distintas para la actividad de privatización, que se pueden organizar en dife-

[4] En el original: «to alter the status of (a business or industry) from public to private control or ownership». (*Webster's Third New International Dictionary,* Chicago, Merriam-Webster, 1961, p. 1805). De forma equivocada, en la literatura (e.g. SAVAS, 1987) se sitúa la introducción del término en 1983, en el *Webster's New Collegiate Dictionary,* 9.ª ed.

rentes grupos [5]: 1) la desnacionalización de empresas, tanto si es total como parcial, y ya sea mediante venta, mediante entrega gratuita [6] o mediante 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.

En la segunda mitad de los ochenta la privatización deja de estar limitada a las experiencias chilena y británica, y se extiende a países como Francia, España u Holanda. Pero el entusiasmo ideológico en estas nuevas experiencias era mucho menor, y la aproximación a esta política era mucho más pragmática. Además, las consecuencias de la privatización acelerada de grandes monopolios británicos como el del gas y el de la telefonía —a mediados de los ochenta— habían puesto de manifiesto, por ejemplo, que la privatización podía muy bien originar monopolios privados en lugar de competencia. De ahí que no se podía sostener la confusión entre políticas que se aplican en planos diferentes, como la privatización y la liberalización. Por tanto, caracterizaciones de la privatización tan amplias y polivalentes como la propuesta por PIRIE (1985) parecían exigir demasiado.

En el ámbito académico la privatización suscitaba un interés creciente, y varias revistas le dedicaron números monográficos en la segunda mitad de esa década [7]. Sin duda, se produce una progresiva delimitación del concepto. El cuadro 2.1 ofrece una selección —no exhaustiva— de trabajos sobre la privatización en este período que han tenido un impacto significativo en la literatura. Los cinco de la mitad superior son libros o capítulos de libro, mientras que los cinco de la mitad inferior son artículos de revista académica. Algunas definiciones, como las de SAVAS (1987) y DONAHUE (1989) [8], son un tanto amplias y genéricas. Pero la mayoría de acepciones ofrecen aproximaciones concretas y espe-

---

[5] Ver la interesante tipología establecida por HODGE (2000, cuadro 2.1) sobre la definición de actividades privatizadoras a partir de los trabajos de HEALD (1984) y PIRIE (1985).

[6] La noción de entrega gratuita de una empresa estatal parece extraña en nuestro contexto. No obstante, fue uno de los métodos de privatización más aplicado en los procesos de transición de las economías del centro y este de Europa desde el sistema de planificación central a la economía de mercado.

[7] Por ejemplo: *Fiscal Studies* [5(1), 1984], *Philippine Economic Journal* [25(1/2), 1986], *Annals of Public and Cooperative Economy* [5(2), 1986], *Journal of Policy Analysis and Management* [6(4), 1987], *Lloyds Bank Annual Reviews* [1(1), 1988] y *World Development* [17(5), 1989]. A su vez, se dedican a la privatización sesiones en el I y II Congreso de la Asociación Europea de Economía (1986 y 1987), que aparecen publicadas en sendos números de *European Economic Review* [31(1/2), 1987 y 32(2/3), 1988].

[8] El propio DONAHUE (1989, 6) explica que una fuente principal de confusión era la diferencia entre privatización en los Estados Unidos y privatización en la mayor parte del resto del mundo, donde había sido básicamente una cuestión de venta de activos públicos.

cíficas al concepto de privatización, centradas en la transferencia de actividad productiva desde el sector público al sector privado.

CUADRO 2.1

ACEPCIONES DE LA PRIVATIZACIÓN EN LA SEGUNDA MITAD DE LOS OCHENTA

Autores	*Año*	*Editorial/Revista*	*Acepción de privatización*
Emanuel Savas	1987	Chatham House Publishers	Acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar el papel del sector privado, en una actividad o en la propiedad de activos (p. 3).
Steve Hanke	1987	Institute for Contemporary Studies	Contratación o venta al sector privado de funciones o empresas de propiedad pública o controladas por el gobierno (prefacio).
John Vickers y George Yarrow	1988	MIT Press	Transferencia desde el sector público al sector privado de los derechos a los beneficios residuales derivados de la operación de una empresa (p. 7).
John Donahue	1989	Basic Books	Práctica de delegar responsabilidades públicas en el sector privado (p. 3).
Paul Starr	1989	Princeton University Press	Cambio desde lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios (p. 22).
John Kay y David Thompson	1986	*Economic Journal*	Venta de activos de propiedad pública, introducción del sector privado en áreas reservadas a monopolios públicos y la contratación externa o franquicia a empresas privadas de la producción de bienes y servicios financiados por el Estado (p. 18).
Simon Domberger. Shirley Meadowcroft y David Thompson	1986	*Fiscal Studies*	La privatización implica la transferencia al sector privado de actividad desempeñada antes por la administración (p. 70).
Dieter Bös	1987	*European Economic Review*	Venta de activos públicos (p. 352).
David Sappington y Joseph Stiglitz	1987	*Journal of Policy Analysis and Management*	Transferencia del desempeño de actividades productivas desde el sector público al sector privado (p. 567).
Anthony Boardman y Aidan Vining	1989	*Journal of Law and Economics*	Transferencia de activos del sector público al sector privado (p. 26).

Desde la década de los 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) [9]. Éste es el tipo de concepción generalmente empleada en los trabajos teóricos posteriores que han tenido un mayor impacto en la literatura [10] y también el que se sigue en esta investigación.

3. ¿CÓMO SE PRIVATIZA?

La privatización puede efectuarse mediante la venta de activos en manos del sector público o mediante la asignación (delegación) al sector privado de la producción de servicios que antes eran producidos directamente por el sector público. Las fórmulas que pueden emplearse son variadas y tienen características y efectos diferentes:

1) *Venta de empresas públicas.* El gobierno transfiere a agentes privados la propiedad de una empresa pública, sus activos y también el control de sus estrategias y operaciones. La privatización puede efectuarse mediante la transferencia de la propiedad por medio de una única operación, tras la cual el Estado [11] abandona el control de la empresa. También puede realizarse mediante ventas parciales sin abandono inmediato del control por parte del Estado, cuando estas ventas parciales forman parte de una estrategia explícita y anunciada de transferencia total de la empresa al sector privado. Éste fue el caso de la venta parcial de Endesa (26 por 100) en 1997 o de Iberia (40 por 100) en 1999. Ambas compañías fueron privatizadas poco después de las respectivas ventas parciales: Endesa en 1998 e Iberia en 2001 [12].

---

[9] Incluso PIRIE, que había propuesto tan amplia acepción de la privatización en 1985, suscribe la acepción restringida en 1993 en su voz "Privatization", en *The Concise Encyclopedia of Economics* (D. R. HENDERSON, ed.): «Privatización es el proceso mediante el cual la producción de bienes y servicios es retirada del sector gubernamental de la economía» (http://econlib.org/library/Enc/Privatization.html).

[10] Entre los que destacan PEROTTI (1995), BOYCKO, SHLEIFER y VISHNY (1996), HART, SHLEIFER y VISHNY (1997) y BIAIS y PEROTTI (2002).

[11] "Estado" significa aquí el conjunto de las administraciones públicas, y no sólo la central. La propiedad de empresas públicas en España ha estado usualmente en el nivel central de gobierno, por lo que también es habitual usar en tal sentido la expresión Estado, cuando se analiza el proceso de venta de empresas públicas. Pero conviene recordar que existen empresas de propiedad pública y de ámbito regional y local, aunque este tipo de empresas no hayan tenido un papel central en el proceso de privatización. También hay que recordar que en países de fuerte tradición federal como EEUU y Argentina, empresas relevantes en los procesos de privatización —sobre todo en el sector de la energía eléctrica— eran de titularidad regional y en ocasiones incluso local. Por último, procede tener en cuenta que todas las administraciones públicas forman parte del Estado.

[12] En BEL y COSTAS (2001) y en BEL (2002a) se revisa con detalle y se analiza el proceso de privatización de empresas públicas en España.

La venta de empresas públicas puede realizarse mediante diferentes técnicas:

a) Venta mediante oferta pública (OPV). El gobierno realiza una oferta pública y abierta de acciones de la empresa. Las acciones son ya negociadas en el mercado de valores (oferta secundaria) o comenzarán a ser negociadas a través del mismo proceso (oferta inicial). Es la técnica que se ha empleado más habitualmente para la venta de empresas públicas grandes (por ejemplo, de infraestructuras de red como telecomunicaciones y energía, o grandes bancos), cuando se perseguía dispersar la propiedad de la empresa, y en economías con mercados de capitales desarrollados y estables (países desarrollados). La primera gran operación de este tipo fue la realizada por el gobierno británico con la primera venta parcial de British Telecom en 1984, que fue seguida en 1986 por la segunda operación, que comportó la privatización total de la empresa. La OPV ha sido la técnica empleada para privatizar todas las grandes empresas públicas españolas: Telefónica, Endesa, Repsol, Argentaria, Aceralia o Iberia.

b) Venta de empresas mediante adjudicación directa. El gobierno llega a un acuerdo con una empresa privada o un grupo de inversores, y vende la empresa sin seguir un procedimiento abierto y público de adjudicación. Es la técnica a la que se ha recurrido en mayor medida cuando se trataba de privatizar empresas de tipo pequeño o mediano, cuya supervivencia requería un socio industrial. En estos casos los procesos abiertos de venta, mucho más costosos, podrían no ser óptimos. Sin embargo, la adjudicación directa es la técnica menos transparente y más sujeta a la discrecionalidad del gobierno. Por tanto, es la menos recomendable con carácter general. El ejemplo más relevante de privatización por este procedimiento fue la venta de Seat a Volkswagen en 1985.

c) Venta de empresas mediante subasta. Esta técnica supone la convocatoria de un concurso abierto para la adquisición de —generalmente— la totalidad de la empresa, concurso al cual concurren inversores industriales y financieros. Es más transparente que la adjudicación directa, está menos sujeto a la discrecionalidad del gobierno y suele reportar mayores ingresos a la hacienda pública. Ha tenido un uso muy escaso en España, pues las primeras ventas de empresa por subasta competitiva se produjeron en 1998, con Comee, del sector energía, y Serausa, de la distribución. Aunque empleada en algunas ocasiones en los últimos años, esta fórmula ha continuado siendo menos frecuente que la adjudicación directa.

2) *Distribución gratuita de empresas entre la población.* Se denomina también privatización mediante vales (*voucher privatization*). La

propiedad de la empresa se reparte en títulos (vales) y es distribuida de forma gratuita entre la población. A partir del reparto de las acciones los nuevos propietarios pueden comerciar con las mismas. Este tipo de fórmula fue usada con frecuencia en algunos países del centro y este de Europa en el marco de sus procesos de transición desde economías centralmente planificadas a economías de mercado, dada la ausencia de mercados financieros modernos y de capital acumulado en el propio país [13]. No ha sido usado en las economías modernas, ni tampoco en aquellas de tipo menos desarrollado que tenían, no obstante, instituciones de mercado consolidadas.

3) *Contrato de servicios.* Con la contratación externa se contratan servicios públicos a empresas externas (privadas o públicas). El contrato acostumbra a especificar con cierto detalle el precio y cuestiones relativas a la cantidad y calidad del servicio. La administración financia el servicio por medio de su presupuesto, y paga directamente a los contratistas con los que ha contratado la producción. 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 domiciliarios es un caso claro y relevante de contratación externa, pues es muy habitual que este servicio sea financiado directamente por los presupuestos municipales [14]. Otros ejemplos habituales en que la privatización se realiza mediante el contrato externo son los de la limpieza de instalaciones municipales, la limpieza viaria, el mantenimiento de espacios verdes y de 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.

4) *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 acostumbra a tener carácter exclusivo [15], por lo que se otorga el monopolio de la actividad en el ámbito territorial para el que la concesión es otorgada. Es habitual que la administración concedente regule el nivel y la calidad del servicio, e incluso el precio, pero los usuarios pagan el

---

[13] BOYCKO, SHLEIFER y VISHNY (1994) contiene un buen análisis de esta técnica de privatización.

[14] En España la mayoría de municipios, aunque no todos, establecen tasas a los usuarios (generalmente asociadas a los inmuebles) mediante las que obtienen un ingreso que puede cubrir parcial o totalmente el coste del servicio. Es oportuno conocer que existen otros casos, como el de Estados Unidos, donde puede darse que las empresas contratadas para el servicio de residuos sólidos sean las que cobran a los usuarios por el mismo. En este último caso, se trata en realidad de una concesión o acuerdo de franquicia.

[15] Aunque también puede no ser exclusiva, con lo que los poseedores de franquicias pueden competir entre ellos. Es el caso, por ejemplo, del sector del taxi.

servicio directamente a la empresa concesionaria que lo produce. En el ámbito de los servicios locales, el servicio de distribución de agua es un caso claro y relevante de concesión. Cada vez es más frecuente que este servicio sea financiado mediante precios que —aunque sujetos a regulación estricta de la administración— son cobrados por las propias empresas productoras del servicio. 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, podemos denominar contratación externa a ambas fórmulas indistintamente, dada su similitud por lo que se refiere a las características económicas que resultan más relevantes.

4. ALGUNAS CONFUSIONES QUE CONVIENE TENER EN CUENTA

Es frecuente encontrar simplificaciones y confusiones sobre la privatización en los comentarios mediáticos, las discusiones políticas y, en algunas ocasiones, también en los análisis profesionales y académicos. A continuación se revisan algunas de estas confusiones.

A) ¿Es toda venta de acciones públicas una privatización?

En algunas ocasiones se producen ventas parciales de empresas públicas por parte de los gobiernos que no implican el abandono del control de la empresa por parte del Estado en su calidad de propieta-

rio, ni a corto plazo ni en una perspectiva más larga. Por tanto, éstas no son operaciones de privatización en sentido estricto. Son los casos de las ventas de un 6 por 100 de Telefónica en 1987, un 20 por 100 de Endesa en 1988 y un 30 por 100 de Repsol en 1989. Estas operaciones tuvieron objetivos relacionados con la presencia de las empresas en el mercado de valores y con la obtención de financiación privada para nuevas inversiones. Pero no estaba en perspectiva su privatización total [16]. Es también el caso de la venta parcial de Retevisión en 1998, pues el Estado aún retiene un paquete accionarial que le otorga el control operativo de esta empresa. En estos casos no se trata de operaciones de privatización, pues el control de la compañía no pasa —ni se prevé que vaya a pasar— del sector público al sector privado. La retención o el abandono del control operativo de la empresa son los criterios relevantes de delimitación respecto a las implicaciones privatizadoras de una operación de venta de acciones de empresas públicas.

B) ¿La contratación externa es o no es una forma de privatización?

En ocasiones se afirma 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 [17]. No obstante, como ponen de manifiesto 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 tanto, es apropiado hablar también en este caso de privatización, aunque su naturaleza e implicaciones económicas sean distintas de las de la venta de empresas públicas.

---

[16] De hecho, ésta tuvo que esperar a la llegada del Partido Popular al gobierno, y no se produjo hasta 1997 en el caso de Telefónica y Repsol, y 1997-98 en el caso de Endesa.

[17] Aunque en algunas ocasiones puede argumentarse que sí nos encontramos ante una transferencia —en sentido estricto— de la propiedad de activos al sector privado. Ésta es la implicación económica de aquellos acuerdos de concesión que, aunque se otorguen por un plazo temporal limitado, trascienden en mucho la vida útil de los activos físicos o redes públicas. Es el caso, por ejemplo, de la concesión del servicio de suministro de agua por un plazo de cincuenta años que se ha producido en los últimos años en municipios como Marbella y Oviedo, entre otros.

C) ¿Es lo mismo desnacionalizar que privatizar?

Una confusión bastante habitual es la que se produce entre desnacionalización y privatización. Especialmente en el análisis de los procesos de privatización de los países menos desarrollados, en los que en muchas ocasiones las grandes empresas de servicios públicos han sido adquiridas por empresas extranjeras que no eran privadas, sino públicas. Así sucedió, por ejemplo, con la compra de los grandes monopolios telefónicos en Argentina [18], Chile o Perú por parte de Telefónica de España, antes de la completa privatización de ésta en 1997. También ha sucedido ocasionalmente en algunos países desarrollados: después de la privatización total de Telecom Éireann, antiguo monopolio público irlandés de telecomunicaciones, alrededor del 40 por 100 de sus acciones eran propiedad de las compañías públicas KPN de Holanda y Telia de Suecia (BEL y COSTAS, 2000).

En estos casos, es más adecuado hablar de desnacionalización que de privatización. Es cierto que la desnacionalización reduce las oportunidades de interferencia política directa en la gestión cotidiana de una empresa. En este sentido, su efecto puede ser similar al de la privatización. Sin embargo, la empresa desnacionalizada puede seguir siendo una empresa de tipo público en sentido estricto. Obviar esta circunstancia es poco recomendable, especialmente cuando se compara la eficiencia relativa del sector público y privado [19]. A título de ejemplo, todos los análisis efectuados después de la salida de los gobiernos de Argentina y de Perú de sus respectivos monopolios telefónicos indican la existencia de grandes mejoras de productividad y ganancias de eficiencia. Claro que esto no puede ser tomado como un ejemplo de superioridad de la producción privada sobre la pública, puesto que las nuevas operadoras fueron, precisamente, empresas públicas aún durante un largo período de tiempo.

D) ¿Privatizar es liberalizar?

¿Qué es liberalizar? El término "liberalización" no quiere decir siempre lo mismo, y pueden distinguirse dos concepciones diferentes sobre lo que implica, en función de cuál se considere que es el objetivo de la liberalización (BEL, 2000):

---

[18] En el caso de Argentina se dividió el territorio en dos y el monopolio del servicio en una de las dos partes se asignó a Telecom Italia, empresa también pública en ese momento.

[19] Esto ha introducido un sesgo en muchos trabajos empíricos que comparan la eficiencia relativa de propiedad pública y privada en grandes empresas en sectores de red, y que toman sistemáticamente como empresas privadas algunas que en realidad son monopolios desnacionalizados propiedad de empresas públicas extranjeras.

• *Liberalización equivalente a libre mercado.* El objetivo de la liberalización sería dejar que los mercados funcionen libremente, con la creencia de que la libertad de mercado garantiza, en cualquier circunstancia, el funcionamiento eficiente de la economía. Esta concepción sostiene la creencia de que todo obstáculo al funcionamiento libre del mercado tiene consecuencias más negativas que cualquier fallo de la competencia que intente corregir. Aquí liberalización es equivalente a *laisser-faire.* Y la privatización, en la medida en que retira el control operativo de la empresa al sector público, supone una aproximación al libre mercado.

• *Liberalización asociada a mejora de la competencia.* Un resultado estándar de la teoría económica es el de que en ausencia de externalidades, problemas relevantes de información u objetivos sociales de carácter distributivo muy acentuados, la competencia estimulará el bienestar social. Por tanto, el objetivo de la liberalización sería conseguir que exista competencia en los mercados. El libre mercado es un instrumento útil para conseguir la competencia cuando no existan muchos problemas derivados de fallos en la competencia. Pero el libre mercado no garantiza la competencia cuando se produzcan, por ejemplo, situaciones de monopolio o de facilidad para que las empresas de una industria puedan llegar a acuerdos restrictivos de la competencia.

Me parece persuasiva la idea de que el objetivo central de la política de liberalización sea de carácter sustantivo —la competencia— mucho más que de carácter instrumental —el libre mercado—. Y si el objetivo de la liberalización es la competencia, entonces liberalización y privatización son dos dimensiones lógicamente diferentes de la política económica. Si un mercado tiene condiciones propicias para la competencia, la cuestión clave para el funcionamiento de la misma no es la presencia de empresas públicas en esa industria sino la ausencia de normas legales (regulaciones) que restrinjan la competencia o que confieran privilegios a las empresas públicas presentes en ese mercado. En BEL y COSTAS (2000) y BEL (2002b) se muestra la ausencia de relación entre la propiedad (pública o privada) de los antiguos monopolios nacionales y el avance relativo de la competencia en cada país de la Unión Europea.

La privatización es un proceso que expande la propiedad privada, pero no garantiza la competencia. Si una industria presenta importantes dificultades estructurales para la competencia, el establecimiento de monopolios privados mediante la privatización puede dificultar todavía más la introducción de competencia (STIGLITZ, 1999; BRANSTON, 2002). De hecho, los monopolios privados son mucho más eficaces que los monopolios públicos en la defensa de los derechos de propiedad. Además, SHLEIFER y VISHNY (1994) muestran, en su proposición 15 sobre las relaciones entre políticos y empresas, que cuando los políticos pueden con-

trolar las empresas (por ejemplo, a través de la regulación) pueden preferir más propiedad privada y menos propiedad del Estado, para poder intervenir sobre la empresa con menos restricciones de las derivadas del control político y administrativo al que están sometidas las empresas públicas. En suma, la privatización puede ser usada para retirar del escrutinio público la intervención del gobierno sobre la empresa, y esto requiere la restricción de la competencia para ser efectivo.

En conclusión, y a pesar de la abundante equiparación entre privatización y liberalización que se ha efectuado sobre todo en el terreno de la discusión política, ambas políticas pertenecen a dimensiones diferentes y no existe correspondencia lógica entre las mismas.

E) ¿Liberalizar es privatizar?

Antes de poner fin a esta sección procede mencionar también la existencia de un tipo de reforma que en algunas ocasiones se ha considerado como una forma de privatización, aunque no implique la transferencia de activos o contratos al sector privado: la autorización de actividad privada en sectores para los que la legislación establecía previamente la existencia de un monopolio público. Ciertamente, en este caso no se transfiere una empresa o contrato al sector privado, y la empresa pública continúa produciendo bienes o servicios. No obstante, el resultado de esta reforma es la introducción, en mayor o menor medida, de producción privada en un sector de bienes o servicios que había estado reservado íntegramente a la producción pública [20] y la introducción de competencia en la industria. Es, por tanto, una reforma de tipo liberalizador. Esta fórmula ha sido empleada de forma predominante en el proceso de reforma económica para la transición a una economía de mercado en China.

Generalmente no se considera privatización en sentido estricto a este tipo de reformas. No obstante, es oportuno dejar constancia de que su potencial impacto sobre la empresa pública —a raíz de la introducción de competencia, por ejemplo— puede ser más fuerte que el de la propia privatización de la empresa. Un buen ejemplo en España lo ha sido la apertura a empresas privadas del mercado doméstico de vuelos regulares a principios de la década de los noventa, rompiendo el monopolio

[20] Es oportuno señalar que esto no tiene como consecuencia necesaria una reducción de la producción pública. Si la actividad en el sector se expande a raíz de la reforma, las nuevas empresas privadas pueden absorber una cuota en un mercado creciente en el que la empresa que tenía el monopolio puede mantener e incluso aumentar su volumen absoluto de negocio. No obstante, la cuota relativa del mercado —que hasta la apertura al sector privado era del 100 por 100— tiene que reducirse necesariamente.

legal que ostentaba hasta entonces la empresa Iberia, todavía pública. El mercado de vuelos domésticos en España cambió mucho más como consecuencia de la desmonopolización de principios de los noventa que a raíz de la privatización total de Iberia, casi una década más tarde.

5. PROVISIÓN, PRODUCCIÓN Y FINANCIACIÓN

Es bastante común el uso indistinto de los conceptos provisión y producción, sobre todo en el lenguaje coloquial, aunque también se encuentran muestras abundantes de esta confusión en trabajos de tipo académico. Sin embargo, es imprescindible delimitar con mucha claridad ambos conceptos. En la práctica, la privatización local se basa precisamente en la separación entre provisión y producción. Lo mismo sucede en otras áreas —no necesariamente locales— de la privatización y la cooperación público-privada, en las que el gobierno asigna concesiones a agentes privados, como es el caso de las autopistas privadas de peaje. Como ya señalaron OSTROM, TIEBOUT y WARREN (1961, 834), «*es necesario distinguir la producción de bienes y servicios de su provisión mediante gasto público. La provisión por el gobierno no exige la producción pública... una agencia pública puede, mediante contratos con empresas privadas o con otras agencias públicas, proveer a la comunidad local con servicios públicos sin necesidad de dedicarse ella misma a la producción*».

Efectivamente, no es posible comprender ni estudiar adecuadamente los sistemas de concesión y, por tanto, la privatización local, sin establecer una delimitación clara y precisa entre los conceptos de provisión, producción y financiación [21]. A ello nos dirigimos a continuación:

• **Provisión:** La cuestión relevante respecto a la provisión es quién tiene la responsabilidad en la garantía de la producción de un bien o un servicio. Por ejemplo, en España la administración pública garantiza la existencia y algunas condiciones del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos o del servicio de suministro de agua [22]. En cambio, la responsabilidad de la producción de bienes o servicios que no tienen carácter público o a los que no se concede un carácter preferente es del sector privado en las economías de mercado. Ejemplos de este tipo de

[21] Ver, por ejemplo, STIGLITZ (2000). En la literatura española el trabajo de ALBI, GONZÁLEZ-PÁRAMO y LÓPEZ-CASASNOVAS (1997) es especialmente útil para el estudio de estos conceptos.

[22] La legislación española establece estos servicios como de prestación obligatoria por los municipios, por motivos de salud pública. Igual sucede en la mayoría de países desarrollados, aunque no en todos. Esto no así en algunos países desarrollados, como EEUU, en Irlanda y en Finlandia. En éstos, los municipios (al menos una parte de los mismo) tienen libertad para dejar la existencia del servicio a la relación entre empresas privadas oferentes del servicio y usuarios potenciales del mismo.

bienes y servicios de provisión puramente privada son los pantalones de deporte y el material de oficina.

• **Producción:** La cuestión relevante en este ámbito es quién organiza los factores productivos para producir un bien o un servicio. En el caso de los servicios de provisión pública se encuentra producción tanto por el sector público como por el sector privado. En España, en algunos municipios el servicio de residuos sólidos urbanos o el de agua es organizado y producido directamente desde la administración local. En cambio, en muchos otros municipios el ayuntamiento encarga, bajo determinadas condiciones, la producción de estos servicios a una empresa privada. También puede darse el caso, menos frecuente, de que el servicio sea producido por una empresa de tipo mixto, de la que son copropietarios el municipio y agentes privados. En el caso de los servicios de provisión privada la producción es generalmente organizada por el sector privado. Aunque el sector público había llegado a producir muchos bienes y servicios de provisión privada, los procesos de privatización de empresas públicas han reducido mucho este tipo de actividad pública. Persisten, no obstante, ejemplos curiosos como el de la gestión pública de los Paradores de Turismo en España.

• **Financiación:** La cuestión relevante en este ámbito es quién paga el bien o el servicio. El pago del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos se puede hacer directamente desde los presupuestos municipales (financiación pública) o puede ir a cargo de los usuarios o consumidores, mediante precios o tasas (financiación privada). Este último caso, poco habitual en España, es más común en otros países como EEUU. En el caso de los servicios de agua es bastante común que los usuarios paguen directamente a las empresas suministradoras (productoras) del servicio, sean éstas de carácter público, privado o mixto.

De esta caracterización se desprende la relación compleja y variada entre provisión, producción y financiación. En un entorno como el español, probablemente el caso de las carreteras de gran capacidad sirva para ilustrar esta variedad de fórmulas, que se muestran en el cuadro 2.2.

En España, como en la mayoría de los países desarrollados, la provisión de este tipo de infraestructuras es pública, y la construcción se realiza sistemáticamente mediante empresas privadas especializadas en la construcción de obra pública. En el caso de las autopistas de carácter público —sean o no de peaje— la gestión de la infraestructura es pública[23], mientras que es privada la gestión de las autopistas sometidas a conce-

[23] Obsérvese que el gobierno podría perfectamente contratar externamente al sector privado la explotación (mantenimiento y reparaciones) de las autopistas no sometidas a peaje, y podría pagar por este servicio con fondos presupuestarios.

CUADRO 2.2

PROVISIÓN, PRODUCCIÓN Y FINANCIACIÓN EN EL CASO DE LAS AUTOPISTAS EN ESPAÑA

	Provisión	*Producción*		*Financiación*	
		Construcción	*Explotación*	*Gestión Financiera*	*Pago final*
Autopista pública sin peaje	pública	privada	pública	pública	pública
Autopista pública de peaje	pública	privada	pública	pública	privada
Autopista privada de peaje	pública	privada	privada	privada	privada
Autopista con *peaje* sombra*	pública	privada	privada	privada	pública

Nota: La distinción entre autopista y autovía sólo se hace en España, y es de carácter muy local. Por tanto, una autovía puede ser denominada como autopista sin peaje directo.

* El término peaje sombra implica un uso metafórico —e inadecuado— del concepto peaje.

Fuente: Elaboración propia.

sión al sector privado. Por lo que respecta al significado más directo de la financiación (quién paga la vía) el peaje directo implica la financiación privada mientras que la ausencia del peaje directo implica financiación pública, a través del presupuesto. Aun así, el sector público puede encargar la explotación y la gestión financiera de una autopista carente de peaje directo al sector privado, como sucede en el caso de las autopistas denominadas de peaje sombra [24].

Generalmente, en aquellos servicios de provisión pública en los que la producción es contratada externamente al sector privado, el gobierno se reserva facultades importantes de intervención directa, en materia de tarifas y precios, de características de suministro del servicio y financiación, entre otras [25].

[24] Bajo esta modalidad el gobierno concesiona la construcción y explotación de una autopista, generalmente a una empresa privada, y realiza los pagos desde el presupuesto.

[25] Aunque es menos habitual, la intervención del gobierno también puede darse en servicios no considerados de provisión pública. Más arriba se ha mencionado el ejemplo de la gestión pública de los Paradores de Turismo en España, aunque el negocio de la hostelería no está sujeto a provisión pública en España, y el pago por este servicio corre a cargo de los consumidores.

CAPÍTULO III

INTERVENCIÓN PÚBLICA Y PRIVATIZACIÓN: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Que el municipio sea el responsable de la provisión de un determinado servicio no implica necesariamente que éste deba ser producido directamente por la propia administración pública. En muchas ocasiones no es posible que el servicio se produzca en régimen de competencia. Sin embargo, esto no implica que no se pueda proveer de forma eficiente. El concepto de *competencia por el sector* en contraposición a la *competencia dentro del sector* fue formulado hace ya mucho tiempo en la economía por Edwin CHADWICK en 1859. CHADWICK (1859) sostenía que la competencia normal genera ineficiencias en algunos servicios públicos con costes medios decrecientes, como la distribución de agua. Por ello, convenía conceder el derecho a explotar en exclusiva el servicio a una sola empresa mediante, por ejemplo, una subasta (DNES, 1994).

En este capítulo se despliega el marco teórico de la privatización local. Se parte del marco general del análisis de la intervención pública en la economía según las visiones —contrapuestas— del interés público y del interés privado. Después se revisan los elementos aportados por la teoría de la organización industrial para comparar el funcionamiento de la propiedad privada y la propiedad pública en materia empresarial. A continuación se exponen y discuten las principales aportaciones teóricas que permiten analizar directamente la privatización local: la teoría de elección pública, la teoría de los costes de transacción y la teoría de los derechos de propiedad. Por último, se plantea una aproximación pragmática a la privatización local. Esta visión pragmática recoge elementos de algunas de las teorías analizadas, y pretende eludir el exceso de

ideología al abordar la cuestión de la elección de la forma de producción de servicios públicos comerciales, que es ante todo funcional.

1. EL MARCO GENERAL: ESTADO Y MERCADO

A) Teorías del interés público: los fallos de mercado

¿Cuáles son las razones por las que una economía sin intervención pública puede funcionar deficientemente? Richard MUSGRAVE (1959) estableció la clasificación más clásica e influyente de los motivos que pueden justificar la intervención del Estado en la economía: 1) la incapacidad del mercado para garantizar niveles de producción y de empleo elevados y estables; 2) las insuficiencias del mercado por lo que respecta a la equidad en la distribución de la renta y la riqueza, considerada como un indicador de eficacia del sistema económico; y 3) la existencia de asignaciones no óptimas, por tanto ineficientes, de recursos entre bienes y servicios alternativos.

Es conveniente analizar con mayor detalle la tercera de estas razones, que está relacionada con la existencia de resultados ineficientes generados por el mercado. Según el primer teorema fundamental de la economía del bienestar, la existencia de un mercado perfecto da lugar a una asignación de equilibrio general competitivo que es económicamente eficiente. Las condiciones para que exista una asignación de este tipo son muy estrictas (competencia perfecta, información perfecta...) y hay ocasiones en que alguna o algunas de estas condiciones no se cumplen. Las circunstancias en que se incumplen las condiciones centrales del equilibrio general competitivo se denominan *fallos del mercado.* Según la tipología establecida en STIGLITZ (2000, 77 y ss), existen cinco condiciones relevantes cuya presencia impide que el mercado genere resultados eficientes [1]:

1) *Los fallos de competencia:* La situación de competencia imperfecta se deriva de la existencia de rendimientos crecientes a escala, que pueden estar ocasionados por la presencia de economías de escala o de densidad por unos costes fijos importantes y/o no recuperables —costes *hundidos*— para entrar en una industria. Cuando ocurre esto, lo más eficiente es que sólo exista una empresa en la industria, y por tanto existe un monopolio natural. En ocasiones, más que de condiciones derivadas de la propia estructura de costes de la industria, la situación de competencia imperfecta también puede deberse a la posibilidad de que las

[1] STIGLITZ añade una sexta, la del desempleo y la inestabilidad económica. Hemos mencionado este fallo de mercado más arriba, pues en la sistematización de MUSGRAVE (1959) ésta ya era en sí una de las grandes categorías de justificaciones para la intervención pública.

empresas que hay en el sector establezcan acuerdos para restringir la competencia. En estas circunstancias la empresa o empresas tienen poder de fijación de precios, y esto vulnera una de las condiciones básicas para que los mercados generen resultados eficientes. En otros casos las situaciones de monopolio pueden estar originadas por la intervención pública, mediante la regulación. Por ejemplo, las patentes obtienen el derecho legal de monopolio temporal que se considera necesario para proteger la propiedad intelectual y, por tanto, estimular la innovación.

En las situaciones de monopolio natural es más eficiente que la producción la realice una sola empresa, en lugar de diferentes empresas. Un caso claro de monopolio natural es el del servicio del abastecimiento urbano de agua. Este servicio requiere grandes inversiones en redes de transporte y distribución que, una vez efectuadas, no son aprovechables para otras actividades económicas.

2) *Los bienes públicos:* Los precios son un mecanismo eficiente para asignar recursos. En general, es bueno que los individuos que se benefician del consumo o uso de un bien o un servicio paguen por éstos. Especialmente, esto es cierto cuando los bienes y servicios tienen unas características específicas: 1) que sea fácil excluir del consumo a aquellos que no paguen por el mismo, y 2) que el coste marginal de producir el bien o servicio sea relevante, por lo que el consumo de un individuo adicional compite con el consumo de otro. Estas condiciones son conocidas, respectivamente, con los conceptos de *exclusión* y *rivalidad.*

Sin embargo, la no-exclusión y la no-rivalidad son características de la provisión de algunos bienes y servicios, que se denominan bienes públicos (TIEBOUT, 1956). Los bienes públicos aparecen con bastante frecuencia en el ámbito de los servicios municipales. Por ejemplo, el alumbrado de calles: nadie puede ser excluido de su disfrute cuando camina por la calle. Además, el consumo de alumbrado público por un individuo no afecta al consumo de alumbrado de la gente que ya estaba en la calle antes de que éste la transitase. Por ello, ni es posible ni deseable proveer el alumbrado público como un negocio de tipo privado. Otras veces es técnicamente posible cobrar por el uso de un bien, y por tanto éste es excluible, pero el coste marginal de su uso es nulo o muy bajo.

En presencia de bienes públicos el sistema de precios no siempre genera una asignación eficiente de recursos. Los bienes con un coste marginal de producción nulo deben ser proveídos gratuitamente, independientemente de que sea posible o no imponerles un precio. Algunas veces el uso de un bien público puede generar un coste marginal muy pequeño, por lo que lo ideal sería imponerle un precio igual a este coste

marginal. En este caso, sin embargo, los precios pagados por el usuario no son suficientes para sufragar el coste total del servicio del bien público, y deben obtenerse ingresos de otras fuentes. Ciertamente, la mayor parte de impuestos empleados para obtener ingresos implican costes relevantes. Pero el argumento más potente para evitar la imposición de precios sobre algunos bienes está relacionado con el hecho de que los costes necesarios para cobrar por el uso (costes de transacción) son más elevados que los costes de obtener los recursos por otras vías: «*Si los costes de funcionamiento del sistema de precios son muy altos, puede ser más eficiente proveer el bien públicamente y financiarlo mediante imposición de tipo general*» (STIGLITZ, 2000, 137).

3) *Las externalidades:* En algunas ocasiones la acción de un individuo impone costes o genera beneficios sobre otros agentes económicos. Pero el individuo no soporta los costes que su acción impone sobre el resto, o no obtiene recompensa por los beneficios que su acción ha provocado. Por ello, se produce una discrepancia entre los costes (o los beneficios) privados y sociales. En tales casos estamos en presencia de externalidades, que pueden ser negativas (cuando se impone un coste externo) o positivas (cuando se genera un beneficio externo). El mercado genera un exceso de actividades con externalidades negativas y un nivel insuficiente de actividades con externalidades positivas. La eliminación incontrolada de residuos sólidos o la falta de uso de agua potable tienen efectos medioambientales y sanitarios negativos, y son ejemplos claros de externalidad negativa. Por esto, en el ámbito local es habitual considerar que la extensión de servicios como el suministro de agua y la recogida y transporte de residuos sólidos tiene efectos positivos sobre toda la comunidad, más allá de los beneficios individuales que cada miembro de la misma deriva de su consumo particular de estos servicios.

4) *Los mercados incompletos:* Los mercados son instituciones que no funcionan de forma perfecta. Su funcionamiento genera costes, como por ejemplo el dinero y tiempo empleados en realizar las transacciones, el coste de asegurar que los contratos serán respetados [2], etc. Son los costes de transacción. Además, en muchas ocasiones existen problemas importantes de información asimétrica: la información de las partes sobre las características básicas del funcionamiento de un mercado es muy diferente. Por otro lado, si existen posiciones de poder de mercado, la parte más poderosa puede conseguir una ventaja permanente gracias a la diferencia de información. Estos factores hacen que los mercados fun-

[2] La falta de seguridad en el cumplimiento de los contratos y la debilidad del funcionamiento de las instituciones que deben suministrar esa seguridad, como la justicia, ha sido y es uno de los problemas tradicionales para el desarrollo económico en algunas regiones como América Latina.

cionen deficientemente. En el ámbito local, los mercados por los contratos externos de producción de servicios son un ejemplo claro de mercado incompleto. El fallo de mercado tiene diferentes grados según las características específicas del servicio. En todo caso, obliga a incurrir en costes apreciables de administración, supervisión o renegociación.

5) *Los fallos de información:* En muchas ocasiones los mercados generan por sí mismos un nivel insuficiente de información, generándose un problema de información imperfecta. El paradigma del mercado competitivo descansa en la hipótesis de que todos los agentes tienen información perfecta sobre la actividad económica. Sin embargo, esto no siempre se produce, por lo que se justifica la actuación pública dirigida a establecer normativas de protección a los consumidores y los inversores. También existen iniciativas para difundir más información, como la meteorológica, las sesiones informativas en los ayuntamientos, el etiquetado obligatorio, la de protección civil, etc. Este tipo de información tiene características de bien público, por lo que intentar aplicar un precio a la misma puede resultar arbitrario e ineficaz.

En suma, un fallo del mercado supone el incumplimiento de alguna de las condiciones que tienen que existir para que la economía sea eficiente. Los fallos del mercado han sido un elemento de justificación de la intervención del Estado sobre los mercados de bienes y servicios. Más concretamente, han sido utilizados para justificar que el sector público haya tenido un gran protagonismo en muchas actividades productivas de servicios, a través de acción administrativa directa o de empresas públicas. La necesidad de intervenir en la economía para solucionar los fallos de mercado es el origen de las teorías del interés público. Éstas consideran que el propósito generalmente perseguido por la intervención pública es aumentar el bienestar económico y mejorar la asignación de recursos —y, por tanto, la eficiencia de la economía— en presencia de fallos del mercado como los analizados. Consideran, por tanto, que existe un regulador benevolente que es capaz de decidir en cada momento qué es conveniente para aumentar el bienestar de la sociedad.

B) Teorías del interés privado: los fallos de gobierno

Desde los años sesenta se había ido mitigando la confianza en que las consecuencias de la intervención del gobierno sobre la economía tuvieran siempre unos resultados tan positivos como los que predicen las teorías del interés público. En el contexto de la economía académica, el análisis sobre los fallos del mercado había servido de justificación para la existencia de empresas públicas y para la regulación de la actividad privada por parte del gobierno. Pero este consenso mayoritario

favorable a la intervención económica del Estado fue cada vez más discutido. Las elaboraciones de la escuela de la Elección Pública y la arremetida de la Escuela de Chicago contra la visión convencional de la intervención pública en la economía ejercieron una gran influencia en el desarrollo de la teoría económica positiva de la regulación[3]. Esta teoría ofrece la visión de la intervención pública al servicio de intereses privados como alternativa a la intervención justificada por el interés público.

La teoría económica de la regulación se asienta sobre el análisis económico de la política, enfoque que se basa en la aplicación de los instrumentos analíticos de la teoría económica neoclásica a los procesos políticos. Este enfoque ha perseguido la construcción de una teoría positiva de la política económica, en cuya concepción subyace la idea del sistema político como un mercado. En este mercado el resultado se determina a través de la interacción de personas que persiguen sus propios intereses individuales, entendidos en sentido amplio, en lugar de los objetivos sociales que los participantes enuncian retóricamente (FRIEDMAN y FRIEDMAN, 1979). Arthur BENTLEY (1908) puso, con su obra *The process of government,* los cimientos de la visión de la intervención pública como un proceso en el que los grupos de interés son los principales sujetos. A mediados de siglo XX las aportaciones de BENTLEY fueron rescatadas en la ciencia política, tras haber sido obviadas durante décadas. A partir del análisis económico de la democracia de Anthony DOWNS (1957) se suceden aportaciones, entre las que destacan las elaboraciones de la escuela de la Elección Pública, con las obras de BUCHANAN y TULLOCK (1962), los estudios sobre acción colectiva y grupos de presión de OLSON (1965), y los estudios sobre el ciclo político-económico de LINDBECK (1973) y NORDHAUS (1975).

Si en algún ámbito se puede destacar el progreso del intento de construcción de una teoría positiva de la política económica, éste es sin duda el de la intervención pública sobre la economía. El trabajo clásico «The economic theory of regulation», de George STIGLER (1971), toma como proposición central que, como regla general, la intervención es buscada por los intereses privados y se diseña y aplica básicamente para su propio beneficio. El trabajo de STIGLER recoge y proyecta el desencanto creciente con el enfoque tradicional, por la utilidad que éste confería a la intervención como instrumento que eliminaba cualquier ineficiencia asignativa producida por el fallo del mercado. A este trabajo siguen otros,

[3] En la terminología habitual de la Escuela de Chicago, toda intervención pública es una regulación económica. Por tanto, "regulación" es aquí equivalente a intervención del gobierno. Es distinta la tradición más general: ceñir el concepto regulación a la intervención con normas legales. Esto la distingue de otras intervenciones como la fiscal, con el presupuesto, o la organizativa, con propiedad pública.

como los de POSNER (1974, 1975), que sugieren que los costes sociales del monopolio son más grandes en el sector regulado de la economía que en el sector no regulado; PELTZMAN (1976), para quien la intervención es ofrecida por el gobierno a cambio de apoyo político, que puede obtener tanto de grupos de consumidores como de productores; y BECKER (1983, 1985), que formaliza el marco de BENTLEY y extiende su análisis original, concluyendo que son los grupos de interés quienes demandan intervención pública y compiten entre sí por obtener beneficios del sistema político.

Estas aportaciones son los pilares del análisis de la regulación en el marco de una teoría de los grupos de interés: la intervención pública es, inevitablemente, "capturada" por los grupos de productores o por los grupos de consumidores, que persiguen la consecución de sus intereses privados. De esta forma, la captura del responsable de la intervención pública emerge como fallo del gobierno, en respuesta a los fallos del mercado y la intervención del gobierno. La captura del político o del burócrata público puede obedecer a diferentes razones: 1) técnicas, como la superioridad de los conocimientos técnicos del sector privado o la eventual incompetencia técnica del regulador; 2) de interés político, como obtener financiación para campañas electorales, o la realización por grupos de presión de campañas directas de apoyo electoral; y 3) de interés material, como el soborno financiero. A la visión de la intervención pública en pro del interés público se enfrenta, en adelante, la concepción del gobierno al servicio de intereses privados [4].

Ésta es la propuesta de la teoría económica de la regulación, con su énfasis en la actuación de los grupos de interés y sus conclusiones sobre los perjuicios irremediables que la intervención pública impone a la economía. Esta visión sostiene que incluso en aquellos casos en que el mercado presente algún fallo o imperfección, la intervención del gobierno sólo logrará empeorar las cosas, pues su coste será mucho mayor que sus beneficios. Sobre todo, porque el motivo real para la intervención no es la corrección de fallos de mercados, sino la concesión de ventajas y privilegios a intereses privados que no han sido satisfechos por el mercado.

2. PROPIEDAD PÚBLICA Y PROPIEDAD PRIVADA

Hemos visto más arriba que la teoría del interés público, a partir del énfasis que pone sobre los fallos del mercado, considera que la

[4] Es curioso constatar que el análisis marxista siempre ha visto a las instituciones de gobierno en los países capitalistas como instrumentos al servicio de intereses privados. En este sentido, el marxismo y la Escuela de Chicago coinciden en su perspectiva, de raíz extremadamente materialista.

intervención del Estado se dirige a maximizar el bienestar social y ha servido de base al activismo gubernamental. Por otra parte, la teoría del interés privado, a partir del énfasis que pone sobre los fallos del gobierno, considera que la intervención gubernamental se dirige casi inevitablemente a buscar rentas particulares y también a conseguir beneficios para los políticos. Por ello, rechaza sistemáticamente la intervención pública. Estas dos perspectivas, radicalmente enfrentadas en sus expresiones más extremas, ponen énfasis en las motivaciones de la intervención pública.

Conviene dirigir ahora la atención a otros enfoques que, desde el ámbito de la teoría de la organización industrial, ponen menos énfasis en las motivaciones del gobierno y dan más relevancia al propio proceso de ejecución de la intervención pública. Por ello, en esta perspectiva destaca el papel de los incentivos en el funcionamiento eficiente de las organizaciones y los mercados, y es clave el análisis de la relación entre incentivos y propiedad. Veamos cómo se contempla desde este enfoque el análisis de las diferencias entre propiedad pública y propiedad privada. Especialmente, la respuesta a la cuestión ¿qué importancia tiene la propiedad respecto a la eficiencia?

El concepto de relación principal-agente juega un papel central en esta formulación. El principal es quien tiene el derecho o la función de establecer los objetivos que han de obtenerse a través de una actividad determinada. El agente es quien tiene la función de organizar la actividad de forma que se alcancen los objetivos fijados por el principal. En nuestro contexto, el principal —el propietario— establece los objetivos que han de alcanzarse con el funcionamiento de la empresa. El agente —gestor— es quien organiza la gestión de la empresa. Dos preguntas surgen inmediatamente: ¿Qué objetivos tiene el propietario? ¿Coinciden con los objetivos del gestor?

A) La separación entre propiedad y administración

¿Tienen los gestores de la empresa los mismos objetivos que los propietarios? A veces no. En el caso de empresas privadas pequeñas, en donde la propiedad coincide con la gestión, la función será la misma. Pero en el caso de que haya una separación entre propiedad y gestión, circunstancia que se da por igual en las empresas privadas a partir de una cierta dimensión y en las empresas públicas, los objetivos de los gestores serán diferentes.

A medida que la propiedad se aleja de la gestión, los objetivos pueden presentar diferencias cada vez más importantes. Los objetivos particu-

lares de los gestores de la empresa pueden ir cobrando más peso en la función de objetivos generales perseguidos. Más allá de sus remuneraciones, los gestores pueden buscar, por ejemplo, más poder y prestigio personal, que no están necesariamente relacionados con la rentabilidad financiera de la empresa —en el caso de una empresa privada— o con la maximización del bienestar social —en el caso de una empresa pública—, etc.

Una vez identificada esta situación cabe preguntarse qué restricciones tienen los gestores cuando persiguen sus intereses propios. Pueden señalarse tres factores centrales como mecanismos de control sobre los gestores, para que éstos orienten su acción a conseguir los objetivos de los propietarios (VICKERS y YARROW, 1988):

• *Los mecanismos de supervisión y control a disposición de los propietarios.* En este aspecto, hay que tener presente que para poder supervisar y controlar la gestión es necesario disponer de un nivel de información suficiente para poder valorarla. Y obtener la información implica unos costes, en tiempo y dinero, que pueden ser compensados (o no) por el aumento de beneficios que se derivarían de mejoras en la gestión gracias al ejercicio efectivo de supervisión y control.

• *Las presiones del mercado de capitales.* Si la empresa está presente en los mercados de capitales con negociación secundaria, como la Bolsa, la valoración de las acciones de la empresa ofrecerá información sobre cómo percibe el mercado la actuación de los gestores. Esta información es poco costosa de obtener. Si el mercado considera que la gestión está muy por debajo de lo exigible, esto se reflejará en el precio de las acciones. Si esto ocurre, otras empresas o inversores pueden intentar absorber la empresa mediante la adquisición de acciones y mejorar la eficiencia.

• *El riesgo de quiebra de la empresa.* La posibilidad de una quiebra lleva a los acreedores a pedir cambios en la gestión. La quiebra definitiva de la empresa afecta gravemente no sólo a la posición actual de los gestores, sino también a la reputación de los gestores de la empresa.

B) La eficiencia. ¿Diferencias entre propiedad pública y propiedad privada?

En el aparatado anterior se han considerado los factores que restringen la actuación en beneficio propio de los gestores. Ahora procede analizar las diferencias o coincidencias entre propiedad privada y propiedad pública a este respecto.

a) Respecto a los objetivos de los propietarios

Existen dos supuestos generalmente aceptados con respecto a los objetivos del propietario: 1) en el caso de que la propiedad de una empresa sea privada, el objetivo de los propietarios será la maximización del beneficio privado; 2) en el caso de que una empresa sea pública, el objetivo de los propietarios será la maximización del beneficio social.

En el caso de los agentes, la función objetivo será una combinación entre los objetivos de los propietarios y los objetivos particulares de los gestores. Así: 1) un gestor de una empresa privada combinará la maximización del beneficio privado con el logro de sus objetivos particulares; y 2) un gestor de una empresa pública combinará la maximización del beneficio social con el logro de sus objetivos particulares.

CUADRO 3.1

RELACIÓN PRINCIPAL-AGENTE: OBJETIVOS DE PROPIETARIOS Y DE GESTORES

Objetivos del propietario de empresa privada:	$O_{ppr} = \max \pi (q)$.
Objetivos del propietario de empresa pública:	$O_{ppu} = \max W [S(q), \pi (q)]$.
Objetivos del gestor de empresa privada:	$O_{gpr} = \max [\pi (q), p_g]$.
Objetivos del gestor de empresa pública:	$O_{gpu} = \max [W (q), p_g]$.
Ausencia de fallos de mercado:	$\pi (q) \approx W(q)$.

El cuadro 3.1 muestra que cuando existe propiedad pública el objetivo de los propietarios tiene dos argumentos: el primero expresa la utilidad que la sociedad recibe del consumo o disposición del bien, *S(q).* El segundo argumento expresa los beneficios financieros que la actividad genera en la sociedad, π *(q).* Este argumento puede incluir aspectos relativos al excedente del consumidor, consideraciones distributivas, etc. En el caso de los gestores, a los objetivos de los propietarios se les añaden los propios del gestor (P_g).

Si los mercados son competitivos, no hay fallos de mercado relevantes y no hay grandes consideraciones distributivas en juego, hay una gran proximidad entre el objetivo del beneficio privado y el del bienestar social. A medida que toman relevancia los problemas de competencia, fallos de mercado como las externalidades, o consideraciones distributivas, entonces el objetivo del beneficio privado y el del bienestar social se distancian cada vez más, y *S(q)* cobra mayor relevancia.

b) Respecto a los elementos de control y supervisión de los administradores

En el caso de empresas de pequeña dimensión, la supervisión y el control de los propietarios es más estricta con propiedad privada que con propiedad pública. En primer lugar, porque la dimensión pequeña permite una mayor proximidad entre los propietarios y los administradores en el caso de los accionistas privados que en el de los propietarios públicos, que no dejan de estar representados por un agente suyo que es el gobierno. En segundo lugar, porque si el número de accionistas privados no es demasiado grande y disperso, los beneficios que cada uno de ellos obtendrá de mejoras en el funcionamiento de la empresa será lo suficientemente significativo como para estimularlos a asumir los costes de informarse sobre la marcha de la empresa y de efectuar la supervisión sobre los gestores.

En el caso de empresas de gran dimensión la supervisión y el control de los propietarios pueden llegar a ser tan poco efectivos en el ámbito de la propiedad privada como en el de la pública. En las empresas privadas de gran dimensión la dispersión de los accionistas suele ser muy grande, y éstos tienen que ser representados por los miembros del consejo de gestión. Asimismo, los beneficios que cada accionista puede obtener de mejoras en el funcionamiento de la empresa tienden a ser demasiado poco significativos como para estimularlos a informarse sobre la marcha de la empresa y supervisar a los miembros del Consejo de Administración. Finalmente, aunque los accionistas puedan beneficiarse introduciendo mejoras en la gestión, pueden tener la tentación de actuar como "polizontes", esperando que otros asuman los costes de supervisar. Porque, en último término, la supervisión actúa como un bien público y beneficia por igual a todos los accionistas. En conclusión, a medida que aumenta la dimensión de la empresa, la reducción de la rentabilidad de la supervisión diluye las diferencias entre propiedad pública y propiedad privada [5].

[5] Para ilustrar la complejidad de esta idea se puede considerar la relación entre principal y agente en la propiedad pública y en la privada. En el caso de la propiedad pública, el principal es el conjunto de ciudadanos, que son los propietarios de la empresa. El responsable político al nivel de gobierno es el agente. A su vez, si la empresa es dirigida por una persona nombrada específicamente por el gobierno, eso introduce una relación principal-agente de segundo orden, en la que el principal es aquí el responsable gubernamental y el agente es el gestor efectivo. Este esquema no es demasiado diferente del existente en empresas privadas muy grandes y con mucha dispersión accionarial: los propietarios son los accionistas (nivel equivalente al del conjunto de ciudadanos en la empresa pública). Los accionistas eligen un Consejo de Administración de la empresa (nivel equivalente al del gobierno) que, a su vez, nombra gestores específicos (nivel equivalente al del gestor específico de la empresa pública) para la conducción de las actividades cotidianas de la empresa.

c) Respecto a las presiones del mercado de capitales

Tradicionalmente, las empresas privadas han sido mucho más proclives a estar presentes en los mercados de capitales que las empresas públicas. Por tanto, éstas han sentido mucho menos la presión de los mercados de capitales. No obstante, en las últimas décadas muchas empresas públicas han entrado en el mercado de capitales por excelencia, que es la Bolsa. Lo han hecho por motivos muy diversos: la obtención de capital privado para financiar inversiones, la pretensión de los gobiernos de obtener recursos líquidos a cambio de vender una parte de su patrimonio, etc. La creciente presencia de empresas públicas en la Bolsa aumenta su disciplina en la medida en que el precio de las acciones ofrece información sobre la valoración de la gestión. Por otro lado, merece la pena recordar que en el ámbito de las empresas públicas de gestión de servicios locales la presencia en los mercados de capitales es muy poco frecuente.

d) Respecto a las posibilidades de quiebra

Las empresas privadas están totalmente sometidas, *a priori,* al riesgo de quiebra. En cambio, las empresas públicas están sujetas a una restricción presupuestaria más débil. No es imposible que una empresa pública con pérdidas permanentes y crecientes sea cerrada en algún momento. Pero esto suele pasar después de procesos largos y costosos desde el punto de vista financiero, como son las reconversiones industriales [6].

Hasta ahora se ha presentado un catálogo de criterios para comparar las diferencias entre los objetivos de los propietarios y las conductas de los gestores según las empresas sean públicas o privadas, y hemos estudiado cómo estas diferencias pueden afectar a los estímulos a la eficiencia productiva (para minimizar costes) [7]. Sin embargo, también nos importa, y mucho, la eficiencia asignativa (capacidad para maximizar el bienestar social). Ésta es una característica de los mercados, e implica que el mercado sea capaz de satisfacer las necesidades de los consumidores a precios que reflejen los costes de producción de los bienes o servicios.

---

[6] En el caso de las grandes empresas privadas prestadoras de servicios considerados como esenciales —distribución de electricidad, gas, etc.— las posibilidades de quiebra son muy reducidas. Otras veces, el poder público puede relajar la disciplina presupuestaria de las empresas privadas mediante subsidios o protecciones. En último término, los costes de las quiebras de las empresas privadas muchas veces son importantes en términos de recursos públicos. Las crisis del sistema financiero son un ejemplo general de esto.

[7] Existe otra forma de analizar la relación entre costes y producción, expresada por el concepto *eficacia:* maximizar la producción para un nivel dado de costes. En este sentido, el análisis de la privatización ha sido dominado por la noción de ahorro de costes y, por tanto, por el empleo del concepto *eficiencia.*

Esta cuestión es muy importante. Además de las presiones disciplinadoras que puede introducir la supervisión y el control de los propietarios, el mercado de capitales o el riesgo de quiebra, los gestores están sometidos a una disciplina muy fuerte si los consumidores pueden elegir entre una u otra empresa para satisfacer sus demandas. Así pues, la disciplina del mercado de productos, que es posible gracias a la competencia, es una restricción muy fuerte para los gestores. La competencia es la clave central para promover la eficiencia productiva y asignativa. Mucho más que la propiedad por sí sola. En sustancia, la competencia es lo que permite que las virtudes de la propiedad privada se manifiesten con todo su vigor.

3. ENFOQUES TEÓRICOS DE RELEVANCIA PARA LA PRIVATIZACIÓN

En la sección anterior se ha observado que conceptos como incentivos, competencia y propiedad son centrales en la discusión sobre eficiencia. Precisamente por este motivo, tales conceptos ocupan un lugar destacado en los enfoques teóricos más relacionados con la privatización, que se revisan a continuación.

A) La elección pública

La teoría de la elección pública (*Public Choice*) está enmarcada en la teoría más general del interés privado y de los fallos del gobierno, revisada más arriba. Más específicamente, la elección pública se edifica sobre la visión de la política y la burocracia construida a partir de las obras de DOWNS (1957), BUCHANAN y TULLOCK (1962), STIGLER (1965), OLSON (1965) o NISKANEN (1971), entre otros.

La teoría de la elección pública se basa en una visión muy particular de los protagonistas de la acción de gobierno: los políticos y los burócratas. Considera que éstos se comportan como el típico individuo neoclásico que sólo se preocupa de su utilidad y de su interés, y prescinde de cualquier consideración que no sirva a sus propios intereses particulares. En consecuencia, si la producción de servicios públicos es monopolizada por políticos y burócratas el resultado será una sobreoferta de servicios públicos e ineficiencia, porque éstos intentarán gestionar dichos servicios para extraer rentas materiales y poder político.

La elección pública es una teoría del fallo de no-mercado (LOWERY, 1998). Las hipótesis centrales planteadas desde este enfoque son tres (BOYNE, 1998c): 1) la contratación externa está asociada con costes

menores en aquellos servicios que son producidos por una organización externa; 2) la contratación competitiva se asocia con una mejora de la eficiencia técnica de la producción de servicios; y 3) una parte sustancial de toda ganancia de eficiencia será empleada por el gobierno para aumentar el gasto público en otras áreas de servicios.

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 (mucho más que el simple cambio de propiedad) permitirá que la oferta del servicio público no sea excesiva y los costes sean menores. Pero el aumento de la eficiencia productiva no garantiza que mejore la eficiencia asignativa. La reducción de costes de producción puede no trasladarse a los usuarios o contribuyentes, por ejemplo, porque el gobierno decida gastar en otras actividades el dinero ahorrado, en lugar de repercutir el ahorro en un menor coste para el usuario o contribuyente.

Las predicciones de la teoría de la elección pública son refutadas de forma persistente por la evidencia empírica (BOYNE, 1998c). Es amplio el consenso en la literatura sobre el hecho de que en muchos servicios locales la producción mediante monopolio (sea público o privado) es más eficiente que la competencia por el servicio. Los trabajos empíricos hallan evidencia de mayor coste asociado a la provisión privada del servicio, que da lugar a la producción en competencia por diferentes empresas privadas. La provisión municipal (que puede tomar forma productiva de monopolio público o de monopolio privado) está asociada a menores costes [i.e. DUBIN y NAVARRO (1988), OECD (2000a)]. Sin embargo, los proponentes de la elección pública tienen un compromiso muy intenso con sus creencias y no han sido influidos por la evidencia empírica.

El punto más débil de este enfoque es su visión extremadamente antigua, simple e ingenua del proceso político, así como de las motivaciones de políticos y burócratas [8]. La elección pública está anclada en los esquemas del político downsiano, estrictamente oportunista y egoísta [DOWNS (1957), LINDBECK y WEIBULL (1987)]. Pero los trabajos más modernos, sofisticados y solventes en el análisis y la explicación de los procesos de formación de la política (*Political Economy*) han superado el esquema del político downsiano. La literatura teórica [OSBORNE y SLIVINSKI (1996), BESLEY y COATE (1997), DIXIT y LONDREGAN (1998)] y la empírica [LEVITT (1996), LEE, MORETTI y BUTLER (2004)] reconocen cada vez con mayor claridad la doble vertiente del político en un sis-

[8] Procede, por otra parte, tomar nota de la crítica de LOWERY (1998), que señala una grave incoherencia en la visión de la elección pública: los mismos políticos y burócratas, que son gente muy egoísta cuando producen directamente, se convierten casi mágicamente en gente honesta y preocupada por el interés general cuando contratan externamente.

tema democrático. 1) Por un lado, el político tiene una motivación utilitarista, en el sentido que da prioridad a ganar elecciones y acceder o retener a posiciones de gobierno; 2) por otro lado, el político también está motivado por la aplicación de unas políticas que prefiere sobre otras, a partir de su visión ideológica de la sociedad. En la terminología al uso, es el denominado candidato-ciudadano [OSBORNE y SLIVINSKI (1996), BESLEY y COATE (1997)]. Por otra parte, vertientes complementarias del trabajo empírico (BOYNE, 2002) han contrastado las diferencias entre los objetivos efectivamente perseguidos por los gestores privados y los perseguidos por los gestores públicos.

El simplismo e ingenuidad de los proponentes de la elección pública respecto al proceso político y respecto a políticos y burócratas tiene un ejemplo evidente en la afirmación de SAVAS (1987, 24): «*Es divertido gastar el dinero de otra gente!*» [9]. Este tipo de premisas de la elección pública constituye una muestra evidente de apriorismo antipolítico. La literatura de organización industrial revela que existen escasas diferencias a este respecto entre los gerentes de unidades burocráticas o empresas públicas y los de grandes empresas privadas: 1) por una parte, porque es muy difícil —en las grandes empresas privadas no familiares— que los miembros individuales de la dirección corporativa tengan grandes participaciones en el dinero "gastado"; 2) segundo, porque la realidad se empeña en mostrar que reemplazar a la dirección de una gran empresa, sobre todo en sectores con escasa competencia, puede ser una tarea más difícil que derrotar en las elecciones al responsable político de una empresa pública o de una unidad burocrática.

En la práctica, los recientes impulsos a las reformas de las reglas de buen gobierno corporativo en todo el mundo desarrollado tienen su principal factor de impulso en un hecho muy generalizado: la extensión de prácticas de blindaje de la dirección corporativa de muchas grandes empresas con poder en el mercado de productos. El objetivo siempre es el mismo: evitar la disciplina impuesta por los mercados de capitales.

B) Los costes de transacción

El trabajo seminal de Ronald COASE (1937) «The nature of the firm» introdujo implícitamente el concepto de costes de transacción en el aná-

[9] Hay que reconocer, no obstante, que en el caso de SAVAS no es aplicable la imputación de ingenuidad. SAVAS ha conocido bien la administración porque ocupó el cargo de secretario adjunto del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano en la administración de Reagan a mediados de los ochenta; era, por tanto, un cargo de alta confianza política. DONAHUE (1989) explica que SAVAS fue acusado de usar el apoyo de personal público para escribir su libro *Privatizing the public sector* (1987), del que procede la cita. Y, de hecho, según DONAHUE (1989, 4) el aprovechamiento privado de recursos públicos fue lo que acortó la permanencia de SAVAS en el cargo.

lisis económico [10]. De la concepción de la empresa como una función de producción de carácter tecnológico se pasa a la idea de la empresa como una organización con una estructura de gobierno, que puede adoptar diversas formas. Las transacciones se integrarán dentro de una misma empresa cuando el coste de realizar esas transacciones en el mercado sea mayor. Además, COASE señalaba que los costes de contratos continuos con gestores o empresas externas podían llegar a ser muy superiores a los costes de establecer contratos de largo plazo con empleados propios de la empresa, mediante los cuales el empleado se comprometa a seguir las instrucciones de quien le ha contratado.

El enfoque de los costes de transacción traslada la disyuntiva entre comprar o hacer para una empresa privada planteada por COASE (1937) a las decisiones del gobierno respecto a la provisión de servicios públicos. El mismo esquema de COASE puede ser empleado para analizar múltiples formas de ordenación de las transacciones, como por ejemplo la burocracia pública, que puede ser concebida como una *forma* organizativa de último recurso, cuando fallan tanto el mercado de intercambio inmediato, como las empresas, como la regulación (WILLIAMSON, 2000).

La relevancia del concepto de transacción está en el núcleo central de esta aproximación, que otorga un papel fundamental al intercambio en la economía. WILLIAMSON (1979) señala que una relación contractual entre un comprador y un vendedor que no están integrados en la misma organización puede ser muy propensa a conductas de tipo oportunista e ineficiente cuando se dan una serie de circunstancias, entre las que destaca la imposibilidad de especificar contratos completos que puedan gobernar adecuadamente el reparto de los resultados extraordinarios que sólo se conocerán y se dividirán después de que la transacción sea realizada.

En este contexto, WILLIAMSON (1979, 239) considera fundamentales las siguientes tres dimensiones en una transacción: 1) la incertidumbre sobre el desarrollo del proceso y sus resultados; 2) la frecuencia con que las transacciones se repiten; y 3) el grado en que se incurre en inversiones duraderas relacionadas específicamente con la transacción, o inversiones enterradas. Todos estos factores hacen que la organización institucional necesaria para establecer y aplicar los contratos sea en algunas ocasiones compleja, y mucho. Por ello, factores como la supervisión y

[10] El concepto de costes de transacción no aparece formulado explícitamente en el trabajo de COASE, aunque aparece en sentido implícito, en la medida en que habla de costes de organización y de costes de *marketing* (en sentido más de utilización del mercado que de publicidad). BLAUG (2001) explica cómo, después de décadas de olvido del concepto de costes de transacción, a finales de los sesenta se rescata este concepto y pasa a ocupar espacios progresivamente más importantes dentro del análisis económico.

el control devienen centrales. Y puesto que el principio implícito en la decisión de entablar transacciones externas, o contratar externamente, es el de economizar costes, es imprescindible tener en cuenta que lo que hay que minimizar no es el coste de producción, sino la suma de los costes de producción y de transacción.

La aplicación de este tipo de consideraciones teóricas al análisis de la privatización ha sido directa e inmediata. De hecho, el análisis teórico de la privatización y la contratación externa explica algunas de las decisiones usando el concepto de costes de transacción en sentido amplio, lo que incluye tanto los costes de administración como los costes por contratos incompletos. En uno de los trabajos teóricos más influyentes en este campo, SAPPINGTON y STIGLITZ (1987) analizan teóricamente la elección entre producción pública y producción privada para comprender el efecto de los costes de transacción. A partir de su análisis argumentan que el principal factor que influye en la elección del modo de producción es una función de los costes de transacción que surgen cuando se delega la autoridad y existe información asimétrica [11].

El problema de los activos específicos y de las inversiones enterradas es especialmente relevante en lo que respecta a la posible privatización de servicios públicos. Cuando el comprador (gobierno) induce al inversor (contratista) a efectuar una inversión en activos específicos, el valor alternativo del capital en otros usos es muy reducido. Por tanto, el contratista se encuentra encerrado dentro de la transacción (WILLIAMSON, 1979), pues ya no puede dar un uso alternativo a la inversión realizada.

Por eso, LEVY y SPILLER (1996) consideran que la privatización será menos frecuente en aquellos entornos en que los gobiernos tengan más dificultades para comprometerse a no actuar de forma oportunista tras la realización de las inversiones por parte de las empresas contratadas; por ejemplo, absteniéndose de expropiaciones. La mala reputación de los gobiernos puede aumentar la prima de riesgo exigida por los agentes externos para entablar contratos. Por tanto, en estos casos es más fácil que la producción pública sea una alternativa relativamente menos costosa.

Por otra parte, la relación contractual también comporta una situación de dependencia para el comprador (gobierno), puesto que una vez las inversiones enterradas han sido efectuadas, el gobierno no tiene fácil

[11] Por su parte, PAROUSH y PRAGER (1999) extienden el análisis teórico de la elección de la forma de producción a partir de los costes de transacción introduciendo la expectativa de decepción con el contratista.

recurrir a fuentes alternativas y encontrar oferta en términos favorables en caso de conflictos o de problemas con el contratista (WILLIAMSON, 1976), pues éste defenderá sus derechos de propiedad. Esto puede estimular las actitudes oportunistas por parte del contratista. En este tipo de escenarios, LAFFONT y TIROLE (1993) predicen que, con mucha frecuencia, se darán soluciones de colusión entre el comprador y la empresa ya instalada en la producción del servicio.

C) Los derechos de propiedad

Más arriba se ha establecido que no es imprescindible que el gobierno responsable de proveer un servicio público se encargue también de su producción. Cuando los contratos o la regulación son perfectos no existen diferencias relevantes entre la producción pública y la contratación externa de servicios públicos (SHLEIFER, 1998). Pero esta situación ideal es muy poco frecuente. En muchos casos las posibilidades de la contratación son mucho más limitadas y el gobierno tiene muchas dificultades para especificar qué quiere, cómo lo quiere y cómo lo consigue. Es decir, para especificar contratos completos.

La teoría de los contratos incompletos ofrece un marco de análisis útil para las situaciones en que la contratación es problemática. GROSSMAN y HART (1986) y HART y MOORE (1990) analizan el problema de los contratos incompletos, y sostienen que la propiedad de los activos concede a su propietario el control y el poder de negociación en situaciones en que el contrato no puede prever exactamente la evolución de la actividad (SHLEIFER, 1998).

Por tanto, la propiedad es un factor de gran importancia porque concede el derecho a obtener los beneficios de las acciones relacionadas con los activos. Por ejemplo, permite sacar provecho del aumento de eficiencia logrado mediante aumentos de inversión. Es decir, la propiedad permite aprovecharse de los beneficios de las innovaciones. A diferencia de lo que sucedía con la elección pública, aquí el énfasis se sitúa mucho más sobre la propiedad que sobre la competencia.

La aplicación más completa e influyente de la teoría de los contratos incompletos y de los derechos de propiedad al dilema entre producción pública o privada es la ofrecida por HART, SHLEIFER y VISHNY (1997). En este trabajo se define un marco en el que el gobierno y el gestor pueden especificar por adelantado algunos aspectos del servicio, pero no todos. Tampoco pueden prever todas las contingencias futuras. Así, el escenario es el propio de las relaciones susceptibles de contratación, pero con contratos incompletos.

En este contexto, el gestor que ha obtenido el contrato puede dedicar sus esfuerzos a reducir los costes de la actividad (sin que la calidad se reduzca en forma proporcional) o a mejorar la calidad del servicio (sin que el coste aumente de forma proporcional). Definido este marco, los incentivos funcionan de la siguiente forma:

• Con propiedad privada, el gestor tiene incentivos a reducir los costes deteriorando la calidad. En este sentido, el gestor puede reducir los costes sin autorización del gobierno, que será perjudicado por la reducción no buscada de calidad. En cambio, si el gestor desea realizar inversiones que mejoren la calidad del servicio intentará renegociar con el gobierno un aumento de precios para recuperar su inversión. Es muy probable que esta renegociación impida al gestor beneficiarse totalmente de su innovación, lo que reduce los incentivos a la mejora de la calidad.

• Con propiedad pública los incentivos funcionan de forma opuesta. Como el gestor es empleado del gobierno, toma en cuenta la posible reducción de la calidad cuando considera la aplicación de innovaciones que permitan reducir costes. Tanto para innovaciones de calidad como de coste el gestor necesita la autorización del gobierno, con lo que no puede aprovecharse completamente de su esfuerzo innovador. Además, si el gestor es fácilmente reemplazable, sus incentivos para innovar todavía son menores.

En consecuencia, tanto la propiedad pública como la propiedad privada presentan distorsiones en el funcionamiento de los incentivos: 1) con propiedad privada la inversión en innovaciones reductoras de coste es ineficientemente elevada, y la inversión en mejoras de calidad es ineficientemente baja; 2) con propiedad pública, tanto la inversión en innovaciones para reducir costes como para aumentar la calidad del servicio son ineficientemente bajas.

Establecidas estas consideraciones, HART, SHLEIFER y VISHNY (1997) definen las condiciones que hacen más recomendable la propiedad privada y la pública:

• La propiedad privada es superior cuando: 1) el deterioro de la calidad del servicio por la reducción de costes no es un problema relevante; 2) las oportunidades para reducir costes (y, por tanto, para reducir calidad) son pequeñas, y 3) los empleados del gobierno tienen incentivos débiles para innovar.

• La propiedad pública es superior si: 1) las innovaciones para reducir costes pueden provocar grandes perjuicios en la calidad; 2) la mejora de la calidad no es un aspecto muy importante; y 3) los empleados del gobierno tienen incentivos para invertir en mejoras de calidad.

En suma, los productores privados tienen más incentivos para innovar en reducción de costes. Pero estos incentivos pueden llevar a reducir la calidad [12].

Un resultado adicional, y muy interesante, ofrecido en HART, SHLEIFER y VISHNY (1997) es el que relaciona la privatización con: 1) la corrupción, y 2) el exceso de colocación (sobre-empleo). En tal sentido, concluyen que la corrupción puede llevar a privatizar en exceso, en la medida en que los políticos pueden extraer sobornos de empresas privadas, y esto queda más lejos del escrutinio político, institucional o social que la extracción de rentas materiales de empresas públicas. En cambio, el sobre-empleo se asocia a poca privatización, pues los políticos pueden utilizar el empleo para transferir rentas a cambio de apoyo político.

4. UNA APROXIMACIÓN PRAGMÁTICA A LA PRIVATIZACIÓN LOCAL

A) Análisis económico de la contratación externa

Muchos bienes de provisión pública local son especiales en el sentido de que están caracterizados por la existencia de economías de escala. Un primer problema de carácter eminentemente funcional es el de la escala geográfica óptima del servicio. DONAHUE (1989) señala que a menudo el municipio no coincide con la escala óptima desde el punto de vista de la producción. En concreto, DONAHUE explica que si existe *un nivel suficiente de competencia,* las empresas externas tienen ventajas respecto a las unidades internas de la administración. Entre las ventajas de las empresas externas destaca:

- El uso más flexible de la mano de obra y de los incentivos, y una asignación más precisa de las responsabilidades.
- Menos restricciones de procedimientos y más preocupación por los resultados.
- Varias *ventajas de escala:*

a) Se pueden distribuir los costes fijos entre varias unidades geográficas.

b) El contratista puede ofrecer un esquema más amplio de incentivos a sus trabajadores, como por ejemplo un puesto de dirección en otra ciudad.

---

[12] SHLEIFER (1998) constata la ironía de que sea la menor obsesión del gestor público por la reducción de costes lo que hace que, a veces, los gestores públicos sean más eficientes, al lograr mejor relación calidad-precio. La pregunta, no resuelta, es ¿es esto muy o poco frecuente? La respuesta es cuestión empírica.

c) Un contratista puede reclamar el derecho de propiedad sobre las innovaciones. Esto implica la existencia de incentivos para hacer centros específicos de innovación, mientras que el gobierno local tiene pocos incentivos por la escasa compensación.

Asimismo, HART, SCHLEIFER y VISHNY (1997) indican que el sector privado tiene mayores incentivos a realizar innovaciones que reduzcan los costes y que es muy probable que tenga también mayores incentivos a mejorar la calidad. Una diferencia crucial en este sentido es que el gestor público no puede reclamar el derecho de propiedad sobre las innovaciones, al contrario de lo que sucede en el sector privado.

Los servicios locales suelen disfrutar de economías de escala. Por lo tanto, desde el punto de vista técnico o productivo es eficiente que exista un único productor. Esto nos sitúa ante el problema de trasladar la eficiencia productiva a la eficiencia asignativa, lo que requiere que el productor monopolista no abuse de su poder de mercado. La cuestión relevante es ¿cómo compaginar la producción monopolística y los precios de competencia?

En su ya clásico trabajo «Why regulate utilities», DEMSETZ (1968) ofrece un sistema para resolver el problema: aunque la estructura de costes introduzca una tendencia hacia el monopolio, esto no es obstáculo para que se logre obtener un mercado competitivo *ex-ante.* Así, podemos concebir al gobierno como un monopsonio —un monopolio de demanda— que recoge las demandas de sus ciudadanos y subasta esas demandas en bloque. Las empresas competirán entre sí en el proceso de subasta ofreciendo la mejor combinación posible de precio y condiciones del servicio.

Este análisis presupone que: *a)* el gobierno se guía únicamente por el interés público y puede estimar correctamente las demandas del ciudadano (es decir, que no hay problemas relevantes de agencia entre gobierno y ciudadanos), y *b)* existen muchas empresas dispuestas a hacer la oferta para la totalidad del mercado [13].

DEMSETZ sugiere que la existencia de economías de escala no provoca necesariamente la imposición de precios y cantidades de monopolio. La condición necesaria para un resultado socialmente eficiente es que exista un buen proceso de negociación previo, una subasta, donde se fijen de forma eficiente el precio y cantidad. Si existen economías de escala para proveer el servicio puede ser adecuado conceder una única

[13] Ciertamente, estos supuestos son muy simples. Existen otros supuestos sobre los que descansa el resultado real de las subastas, como la aversión al riesgo de los participantes, la transparencia informativa y las asimetrías de información entre los competidores, etc. KLEMPERER (1999) ofrece una revisión amplia y conclusiones sobre la teoría de subastas.

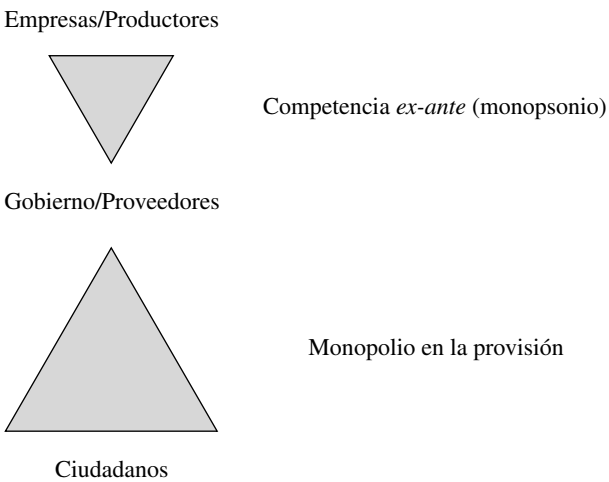
licencia, pues cuanto mayor sea la cuota de mercado obtenida por el ganador, menor será su coste medio, y por tanto mayor será su capacidad de hacer la mejor oferta.

En una subasta, el ganador ha de solicitar el menor precio posible para ofrecer el servicio; es decir, un precio que tiende al coste medio del servicio. Por otro lado, para que el proceso tenga éxito los costes de negociación han de ser bajos, para que a las empresas les salga más a cuenta ir a la subasta que arriesgarse a producir y vender directamente. En suma, es necesario un conjunto de condiciones para que finalmente el precio tienda al coste medio:

- Participación en el proceso de diversas empresas. No es necesario que las empresas en concurrencia sean muchas; es suficiente con la amenaza de entrada en el mercado.
- Que toda empresa participante pueda acceder en igualdad de oportunidades a los factores productivos necesarios.
- Un coste de colusión que sea superior al coste de competir.
- Costes de negociación bajos entre administración y empresas concurrentes.

Una situación en que se dan estas condiciones es el monopsonio público de servicios públicos. Estos supuestos nos llevan a una situación como la del esquema 3.1, del que se desprende que el gobierno puede actuar como una organización de consumidores que es capaz de lograr el mejor precio posible, gracias a su poder de mercado para comprar servicios.

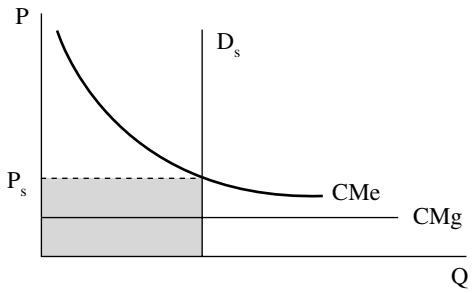
ESQUEMA 3.1



El gráfico 3.1 explica el funcionamiento de la subasta de, por ejemplo, la concesión del servicio de residuos sólidos. El monopsonista concurre al mercado y pide una cantidad fija del servicio, Ds. Ésta es una demanda rígida, de "todo o nada". Suponemos que las empresas son eficientes en sentido técnico, y todas tienen la misma curva de costes medios. Si una empresa pide una compensación por hacerse cargo de la producción del servicio (pide un precio para suministrar el servicio) que es superior al coste medio, sus competidores considerarán rentable ofrecer un precio inferior hasta que el precio final llegue hasta el coste medio. Finalmente, la empresa ganadora se quedará con todo el mercado a cambio de una compensación igual al área sombreada. Este coste será repartido entre los ciudadanos mediante la correspondiente tasa, o financiado con los ingresos generales del presupuesto, o mediante una combinación de ambas fórmulas.

GRÁFICO 3.1

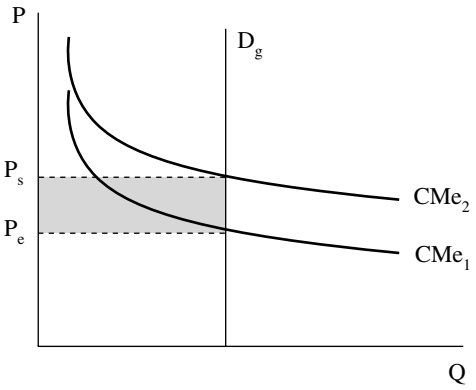
PROCESO DE SUBASTA SIMPLE CON DEMANDA RÍGIDA
E IGUALDAD DE ESTRUCTURA DE COSTES DE LAS EMPRESAS



El ejemplo anterior nos permite deducir que cuando todas las empresas candidatas utilizan la mejor tecnología posible (y, por tanto, todas tienen la misma estructura de costes), el precio resultante de la subasta tiende hacia el coste medio. Sin embargo, VISCUSI, VERNON y HARRINGTON (1995) muestran que este resultado cambia cuando las empresas tienen diferentes estructuras de costes. En el gráfico 3.2, la empresa más eficiente —en este caso la empresa 1— será la ganadora de la subasta. Si está informada de la estructura de costes de los competidores, el precio que ofrecerá será igual al precio mínimo que puede ofrecer la siguiente empresa más eficiente (la empresa 2) menos épsilon ($\varepsilon>0$, $\varepsilon\rightarrow 0$). El precio de la subasta P_s será superior al esperado P_e. La diferencia de costes hace que la empresa no reduzca sus precios tanto como sería desea ble. Por tanto, la empresa ganadora obtendrá unos beneficios extraordinarios que serán equivalentes a los reflejados en la zona sombreada.

GRÁFICO 3.2

PROCESO DE SUBASTA SIMPLE CON DEMANDA RÍGIDA
Y DIFERENCIA DE ESTRUCTURA DE COSTES DE LAS EMPRESAS



Para que el precio de la subasta converja al precio eficiente es necesario que la segunda empresa sea tecnológicamente similar a la primera. Inicialmente, esto no depende sólo del número de concurrentes; pero es plausible que el aumento de concurrentes aumente la probabilidad de aparición de empresas "punteras" en la subasta, que presionen a la futura empresa ganadora [14]. Por tanto, la competencia efectiva no depende sólo del número de competidores; depende también de que existan competidores de calidad.

DONAHUE (1989) señala que la contratación externa puede ofrecer otras ventajas además de precios eficientes. Como se ha señalado, una de las principales ventajas del productor externo es que no está limitado a un único municipio. Por ello, puede distribuir sus costes fijos de forma más eficiente. La generación de economías de escala puede generar ganancias de bienestar elevadas.

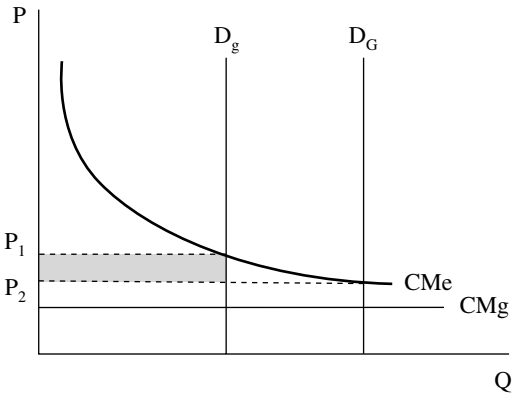
Si en el mercado relevante existe una demanda global superior a la demanda del municipio, las empresas que participan en el concurso pueden ofrecer un precio aún inferior a su coste medio, tendiendo a apoderarse del 100 por 100 del mercado relevante. El gráfico 3.3 muestra que en un mercado relevante estrictamente local (demanda D_g) el precio mínimo será P_1; sin embargo, si este municipio agrega su demanda a un nivel superior (demanda D_G), aumentando el mercado relevante, puede aceptar un precio mínimo igual a P_2. Las ganancias de bienestar poten-

[14] Todo esto se deduce a partir del supuesto de que las empresas competirán entre ellas. Si éste no es el escenario probable, entonces la variable número de concurrentes puede ser más importante de lo sugerido.

ciales que se derivan para el mismo municipio están representadas por la zona sombreada del gráfico 3.3. En este gráfico podemos encontrar una estimación de las ganancias totales derivadas de la contratación externa, cuando la demanda de servicio relevante pasa de D_g a D_G.

GRÁFICO 3.3

ECONOMÍAS DE ESCALA EN LA CONTRATACIÓN EXTERNA DE SERVICIOS



La ausencia de competencia sobre la producción pública genera unos costes medios que adolecen de ineficiencia. La introducción de competencia mediante subasta presiona a la minimización de costes, induciendo eficiencia técnica. Las economías de escala intermunicipal hacen además que el ganador de la totalidad del mercado afronte costes medios aún inferiores. Así, si todo funciona de acuerdo con los supuestos de la competencia (por el contrato) perfecta, la ganancia del bienestar social que se podría trasladar íntegramente al excedente del consumidor equivaldría a la ganancia potencial de bienestar, que se ha establecido ya como el área sombreada del gráfico 3.3.

B) Problemas de competencia en la contratación externa

En la realidad hay que afrontar numerosos problemas que amenazan las bondades de la competencia *ex-ante*. A continuación revisamos un amplio abanico de problemas que emergen a partir del mismo momento en que se firma el contrato. El contrato llega a ser el agente del juego que aparece entre gobierno y empresa, dominando la información sobre

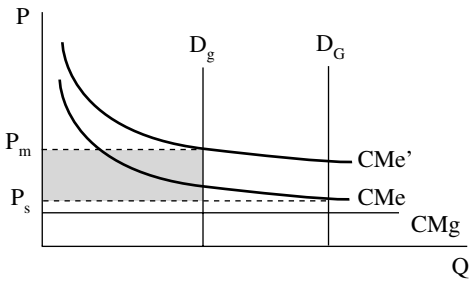
costes de producción. De aquí se puede deducir que no es extraño que se produzcan comportamientos oportunistas de búsqueda de rentas.

El principal problema para el gobierno es la imposibilidad de prever todas las contingencias futuras; es decir, la información incompleta y asimétrica. Éste es un escenario de contratos incompletos. Aprovechando la falta de información, las empresas pueden hacer ofertas temerarias en la subasta. Una vez ocupado el mercado pueden reclamar la renegociación del contrato aduciendo la existencia de costes imprevistos. También pueden utilizar la renegociación para conseguir la imposición de barreras de entrada para futuras subastas, en una especie de captura del regulador. Entre los comportamientos oportunistas y la propia estructura de costes, el esquema real del mercado es de monopolio bilateral.

Ahora imaginemos que el concesionario prevé que en próximas subastas no tendrá rivales. ¿Cuál será el efecto máximo de tal situación sobre el excedente del consumidor? La empresa, bien ocultando los costes verdaderos o bien usando directamente su poder de monopolio, podrá establecer un precio tan alto como quiera, siempre que al gobierno le siga interesando la contratación externa. El precio tenderá a P_m (en el gráfico 3.4), de forma que el potencial de beneficio del consumidor (área sombreada) tenderá a ser absorbido por la empresa o bien a desvanecerse en ineficiencias dinámicas.

GRÁFICO 3.4

FALLOS EN LA COMPETENCIA EX ANTE Y EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR DEL CONSUMIDOR



Por último, conviene precisar que esta amenaza no tiene por qué materializarse. En la realidad, la absorción de excedente por parte de la empresa instalada puede ser desincentivada por el potencial de la competencia de otras empresas, así como la disposición de información por parte del gobierno, que además dispone de una capacidad de control importante.

C) Otros problemas de la contratación externa

Además de los problemas relacionados con la competencia *ex ante,* otros problemas de la contratación externa giran alrededor del concepto amplio de *costes de transacción,* así como los de *contrato incompleto.* Por otro lado, SCLAR (1997, 2000) añade que se ha de tener en cuenta la teoría de la dimensión de la organización y la distinción entre mercados *spot* y mercados de contratos. Los mercados *spot* tratan productos muy estandarizados, que gozan de un alto grado de competencia y en los que la calidad es observable. En cambio, los mercados de contratos, dentro de los cuales se encontrarían muchos contratos públicos, tienen unas características muy difusas, y normalmente se trata de servicios continuados en el tiempo.

Determinados servicios de producción rutinaria y regular se pueden considerar como unos bienes de mercado *spot* porque es muy sencillo observar su calidad (i.e. preparación de nóminas, servicio de imprenta, etc.). En estos casos, la comparación directa de costes entre público y privado es correcta para averiguar quién es el productor más eficiente.

Sin embargo, esta simplicidad no se encuentra en la mayoría de los casos en que se ha de decidir entre producir o comprar. Los mercados de contratos tienen unas características que inducen un grado bajo de competencia efectiva. La elección entre los oferentes —normalmente ahora empresas especializadas en contratación pública— es limitada, con una competencia efectiva bastante escasa. Consecuentemente, los costes de transacción son muy elevados, y una comparación directa de costes de producción público-privado introduciría un sesgo a favor de la contratación externa. En este sentido, SCLAR (1997, 2000) critica que en muchos casos, cuando se comparan los costes de la producción privada con los de la producción pública en la contratación externa, no se consideran los altos costes de transacción (negociación, seguimiento y obligación) que emergen con la producción privada.

A continuación se relacionan y revisan brevemente una serie de problemas con que se enfrenta la contratación externa.

a) Problemas de competencia dinámica y prácticas anticompetitivas

La contratación pública es un proceso dinámico que típicamente se mueve desde una estructura de mercado competitivo hacia una estructura de carácter monopolístico (SCLAR, 1997, 2000). En efecto, aunque el proceso de subasta haya sido competitivo, el mismo otorgamiento del contrato transforma el mercado en un monopolio bilateral. El contratado

tiene incentivos para intentar asegurarse el mantenimiento del control sobre el contrato, mediante prácticas restrictivas de la competencia pública o privada. Anticipándose a las amenazas, las empresas dedicarán muchos esfuerzos a la obtención de influencia política, por un lado, y por otro tratarán de llegar a acuerdos entre sí. VICKERS y YARROW (1991) advierten también sobre la posibilidad de prácticas colusorias o de dominio progresivo del mercado. En un reciente desarrollo teórico, MIRALLES (2004a) muestra que cuando existe la expectativa de que habrá sucesivos concursos por un contrato, algunos concurrentes están más inclinados a participar en el primer concurso y a apostar más agresivamente en el mismo, anticipando ganancias futuras derivadas de la adquisición de una posición de dominio.

b) La calidad como una variable

En el mundo real, las empresas intentan distinguirse unas de las otras no solamente en cuanto a precios, sino también en cuanto a fiabilidad y otras variables de calidad. Si el sistema de subasta no incluye estas variables, su resultado (menor precio con menor calidad) quizás no resulte en el óptimo social.

Una forma de tener esto en cuenta es que sea el propio gobierno quien establezca los estándares mínimos de calidad que el ganador ha de cumplir. O bien se puede dejar a los competidores que ofrezcan su combinación precio-calidad, y escoger la combinación más atractiva. Esto complica el panorama, ya que el gobierno [15] ha de conocer cuáles son las preferencias precio-calidad de los ciudadanos (VISCUSI, VERNON y HARRINGTON, 1995).

Otro problema es, según DOMBERGER y JENSEN (1997), la dificultad de contratar la calidad, que es difícil de especificar y de observar. Existirán entonces incentivos por parte de la empresa contratada a reducir costes sin tener en cuenta la erosión de la calidad, lo que contrarresta la oferta inicial de buena calidad. Es la llamada *hipótesis de degradación de la calidad,* que es uno de los resultados principales de la aportación de HART, SHLEIFER y VISHNY (1997).

c) Incertidumbre y comportamientos oportunistas

Las circunstancias son cambiantes, y muchos cambios no se pueden prevenir *ex-ante* en el contrato. Según DNES (1995), el contratante debe

[15] Que, se debe recordar, se supone aquí que actúa como simple maximizador del bienestar social.

compartir ciertos riesgos con la empresa que obtiene la franquicia, para que la incertidumbre no reste incentivos a la participación privada.

Otra cosa es, según DNES, el problema de las *ofertas "a la baja"*. En un contexto de incertidumbre, los temerarios resultan premiados, pues realizan las ofertas más aventureras con mayor calidad a menor precio. Tras conseguir el contrato, el contratado puede aprovechar la existencia de *costes de ruptura del contrato* para reclamar una renegociación, argumentando la "aparición" de costes no previstos, o bien puede erosionar la calidad [16]. Es menos probable que este comportamiento se produzca en un contexto de negociaciones repetidas, dada la importancia de mantener una buena reputación.

d) Activos específicos y de larga duración

DNES (1995) destaca el problema de los activos de larga duración y las posibles ventajas del concesionario actual. Si la vida de los activos es superior a la del contrato, el concesionario previo puede jugar con ventaja en subastas posteriores, pues no ha de asumir el coste completo de la inversión necesaria para cumplir el siguiente contrato. Se recomienda, pues, que el contrato incluya la transferencia de los activos a los concesionarios posteriores.

DOMBERGER y JENSEN (1997) plantean un doble problema respecto a los activos específicos. Si su propiedad permanece pública, entonces la empresa concesionaria no tendría incentivos para su mantenimiento, porque sería racional que durasen exactamente hasta el final del contrato. Si la propiedad fuese privada: *a)* el contratado afrontaría el riesgo de que el cliente se aproveche de los vínculos que genera haber invertido en activos específicos para renegociar el contrato, y *b)* la terminación del contrato implica la recompra de los activos del contratado —costes de ruptura—, lo que debilita las posibilidades de obligar a cumplir el contrato. Así, a ambas partes les interesa que la duración del contrato sea igual a la amortización total del activo. Pero esto debilita la fuerza de la competencia *ex-ante.*

En este contexto, la posibilidad de infra-inversión ha sido señalada reiteradamente en la literatura [i.e. WILLIAMSON (1976), VICKERS y YARROW (1991), VISCUSI, VERNON y HARRINGTON (1995)]. Los contratos largos son muy incompletos y las condiciones se han de ir renegociando con el transcurso del tiempo. A veces estos contratos largos son necesarios para incentivar al adjudicatario a invertir en activos de vida larga. Pero tienen su coste, porque permiten la evolución al alza de los

[16] También se puede hallar esta explicación en ALBI, GONZÁLEZ-PÁRAMO y LÓPEZ-CASASNOVAS (1997, 323).

precios. Esto hace aconsejable establecer un complejo sistema de sanciones que disuadan del incumplimiento de las obligaciones o compromisos de inversión, que no es necesario con contratos cortos, etc.

Por otro lado, SCLAR (1997) nos informa sobre otra conclusión preocupante: una vez que el contratado controla activos críticos (capital humano, instalaciones, etc.), el sector público se encuentra con una nueva desventaja: el coste de romper el contrato con el contratado ya instalado es muy alto. El gobierno depende de su propia fuerza de negociación, ya que la fuerza del mercado es muy escasa en este caso.

e) Sobre la elaboración y seguimiento del contrato

Según BAILEY y DAVIDSON (1999) un servicio en licitación es un cuasimercado en el que las preferencias del usuario final son intermediadas por un comprador, que controla el presupuesto. Es un mercado más gestionado que libre, donde es indiferente quién produce (ente público o privado), y en el que —en presencia de condiciones competitivas— se alcanza el óptimo. Por tanto, lo que importa es la competencia, mucho más que la propiedad de la unidad productiva. Y la condición necesaria es que el comprador (el gobierno) refleje correctamente las preferencias de los usuarios. Será necesario, pues, que quienes tienen que delimitar las condiciones de la negociación/subasta no tengan ningún interés en su resultado.

Uno de los resultados del paso de la producción pública directa a la contratación externa tendría que ser que el político perdiera interés en los procesos productivos que se siguen y centrara su atención en el producto y los resultados. Pero el estudio empírico de BAILEY y DAVIDSON revela una cosa curiosa, que es coherente con la predicción de VICKERS y YARROW (1991): el papel de la administración puede ser tan activo (control, supervisión, negociación de contingencias no especificadas) que simplemente no se cumple uno de los objetivos de la contratación externa: la despreocupación por el procedimiento. En suma, la contratación externa implica costes de transacción relevantes; BROWN y POTOSKI (2003) ofrecen evidencia sobre la frecuencia de la supervisión que los gobiernos adoptan cuando el riesgo de fallo del contrato es elevado.

f) Sobre los incentivos para renovar el contrato

El político tiene sus propios incentivos. El cambio de productor comporta costes de diversos tipos: el posible deterioro del servicio por el concesionario cesante; los generados por los costes de transacción adicionales derivados del cambio, como por ejemplo certificar la correcta transmisión de activos entre empresas; la incertidumbre asociada al des-

empeño del nuevo contratista, etc. La tendencia resultante es favorecer la renovación continuada del contrato si el concesionario ha prestado el servicio moderadamente bien. Esto puede llegar a condicionar el diseño del contrato y el desarrollo de su proceso, y restringir en la práctica la competencia. Como sugiere LOWERY (1998), muy pocos contratos son desarrollados de forma competitiva, y una vez creado el contrato, éste tiende a ser renovado de forma rutinaria.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISIONALES

Podemos resumir algunas de las conclusiones que se extraen de la literatura sobre contratación externa. Además de la noción general de que es vital un buen *diseño del contrato,* DOMBERGER y JENSEN (1997) insisten en que la contratación tendrá éxito: 1) cuando la magnitud y la especificidad de los activos sean menores; 2) si las características de calidad no contratables (difíciles de establecer y observar) son poco relevantes; y 3) cuando la disponibilidad de oferta competitiva real o potencial [17] sea grande.

La contraposición entre los factores que hacen aconsejable la producción pública y los que aconsejan la contratación externa ha sido sintetizada de forma muy útil por DONAHUE (1989, 45). A partir de las consideraciones de este autor se ha elaborado el cuadro 3.2.

CUADRO 3.2

FACTORES QUE CONDICIONAN LA ELECCIÓN ENTRE PRODUCCIÓN PROPIA Y CONTRATACIÓN EXTERNA

La producción con personal propio es más apropiada cuanto...	*La contratación externa es más apropiada cuanto...*
1) Mayor es la incertidumbre en el inicio sobre el proceso y los resultados.	1) Más viable es establecer por adelantado los requisitos.
2) Más difícil es medir el valor de la producción.	2) Más difícil es supervisar el seguimiento de las instrucciones o más fácil es medir los resultados.
3) Más distorsiones provoca cambiar agentes a mitad del proceso.	3) Más fácilmente pueden ser reemplazados los agentes incompetentes o no fiables.
4) Mayor es el conocimiento del principal sobre los mejores medios para cumplir la tarea.	4) Más se preocupa el principal por los resultados y menos por los procesos.

[17] Siguiendo la teoría de los mercados atacables de BAUMOL (1982), hay suficiente con la amenaza de entrada en el mercado de posibles competidores para que la empresa monopolística no abuse de su poder. Se debe señalar, asimismo, que esto sería así si la entrada y la salida del negocio tuvieran pocos costes. Pero, en la economía real, muchas actividades exigen unos costes de entrada fuertes. Particularmente, los negocios en los que existen operadores dominantes acostumbran a estar caracterizados por tener costes de entrada importantes. Por esto el abuso de la posición dominante continúa siendo un problema para la competencia que los mercados no resuelven con la autorregulación.

En suma, cuanto mayor sea la incertidumbre con el proceso y sus resultados, más específicos sean los activos, menos estandarizado sea el proceso y más difícil sea medir el resultado de la actividad, más aconsejable será mantener la producción pública. En este caso, la administración puede encargarse de forma directa de la producción, o puede transformar su diseño organizativo mediante fórmulas más parecidas a las empleadas por la empresa privada (por ejemplo, con una empresa municipal pública o mixta). En cambio, el recurso a la contratación externa (sea con empresas privadas o con empresas públicas dependientes de otros gobiernos y activas en el mercado por contratos de servicios) será más aconsejable cuando no se den estas circunstancias.

CAPÍTULO IV

LA PRIVATIZACIÓN LOCAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

La participación privada en la producción de servicios públicos locales ha experimentado un gran avance en las últimas décadas, y especialmente en el último cuarto del siglo XX. La gestión de los servicios públicos locales ha sido objeto de reforma en un gran número de países, y muchos municipios han usado la privatización como instrumento principal para llevar a cabo la reforma. El porqué del avance de la privatización es una cuestión cuya respuesta es compleja [1]. Situar la cuestión de la privatización local en una perspectiva histórica puede ayudarnos a comprender mejor esta dinámica.

Este capítulo se inicia dirigiendo nuestra atención a un interrogante de carácter previo y central: ¿Por qué se han desarrollado sectores públicos empresariales en las economías de mercado? Más en particular, ¿por qué ha sido tan general la producción pública de servicios locales en economías de mercado? A continuación, en la sección segunda se revisan y discuten algunas experiencias nacionales de privatización local que se han experimentado en las últimas décadas. Por último, se discuten el presente y algunas perspectivas de futuro de la privatización local.

[1] En el capítulo VI se analiza exhaustivamente la evidencia empírica disponible con respecto a los factores que han inducido a la privatización de servicios locales.

1. PRODUCCIÓN PÚBLICA DE SERVICIOS LOCALES EN ECONOMÍAS DE MERCADO

El sector público participa activamente en la provisión y en la financiación de muchos bienes y servicios, y muchas veces también en su producción directa. En algunas ocasiones, el Estado trata esos servicios como bienes públicos o como bienes preferentes, y trata de garantizar una cierta igualdad de acceso a los mismos. Es el caso de servicios como la enseñanza, sanidad, defensa, justicia o seguridad ciudadana. En otros casos, el sector público participa directamente en la producción de bienes que no son de tipo público; bienes o servicios de los que es posible excluir a un consumidor y por los que el Estado cobra un precio. Se considera "sector público empresarial" al conjunto de empresas públicas que se encargan de producir estos bienes o servicios [2].

Los factores que han inducido a la creación de sectores públicos empresariales relativamente grandes en las economías de mercado modernas pueden sistematizarse de la siguiente forma (BEL, 2001): 1) hacer frente a los fallos del mercado, sobre todo los relacionados con la existencia de monopolios naturales; 2) proteger determinados ámbitos que eran considerados sectores estratégicos; 3) preservar la continuidad de empresas que se habían constituido como privadas, pero que habían fracasado en el mercado; 4) fomentar la cohesión territorial, para mantener niveles de ocupación y renta en determinadas áreas geográficas o el acceso de todos los ciudadanos a un servicio, con independencia de su rentabilidad privada; y 5) disponer de instrumentos de recaudación de rentas monopolísticas [3].

Algunos de estos factores han tenido un impacto especial en el ámbito de los servicios de tipo local, mientras que otros factores han tenido un peso menor. Por otra parte, es interesante constatar el desarrollo de la producción pública local en países en que el sector público empresarial supralocal (central/federal o regional) ha sido tradicionalmente pequeño. Estados Unidos constituye el caso más claro e importante de este fenómeno. Por tanto, muchos motivos hacen conveniente analizar con mayor detalle

---

[2] Una empresa puede ser pública porque el Estado sea el propietario de la mayoría del capital social. Aunque la participación estatal no sea mayoritaria, también lo es si el gobierno se reserva el control directo sobre las operaciones de la empresa (GALAL, JONES, TANDON y VOGELSANG, 1994).

[3] A veces se añade la fragmentación política extrema como otro factor que induce la propiedad pública de empresas (MEGGINSON, 2005). En algunos países con grandes divisiones tribales, sobre todo en África, se ha observado el uso de la empresa pública para asignar ventajas y posiciones de privilegio a los miembros de la comunidad que ostenta el poder político. Pero no parece éste un factor muy generalizable. Además, puede considerarse como un caso particular del fenómeno más general de la apropiación grupal de bienes de propiedad colectiva, propio de sociedades con gran polarización, escasa transparencia y ausencia de instituciones democráticas de control.

el por qué de la producción pública en los servicios locales. A continuación se revisa la evidencia histórica sobre sustitución de producción privada por pública en el ámbito municipal. Después se analizan las razones que han llevado a la municipalización de los servicios locales.

A) La municipalización de servicios locales: evidencia histórica

GÓMEZ-IBÁÑEZ (2003) realiza un interesante análisis histórico de la municipalización en Estados Unidos. Este autor explica que en el primer estado de desarrollo de los servicios locales en este país, a finales del siglo XVII e inicios del XIX, el sector privado lideró la construcción de las redes necesarias para distribuir el agua y el gas y, más adelante, la electricidad. La segunda fase de desarrollo de los servicios locales, que se inició a principios del siglo XIX y que dura hasta bien entrado el siglo XX, se caracteriza por la progresiva implicación de los gobiernos municipales en la producción de esos servicios.

La expansión del protagonismo gubernamental se produce por diferentes vías. En el caso de los servicios locales de carácter novedoso como la electricidad y el gas, fue muy importante el papel de los gobiernos locales para su implantación. En el caso de servicios tradicionales y con activos físicos importantes, como el abastecimiento de agua, se produjo la municipalización de las empresas privadas que habían producido el servicio hasta ese momento. Al inicio del siglo XX la extensión de la producción pública se había convertido en una característica común de todos los servicios locales en EEUU, aunque con importantes diferencias de grado.

La tendencia al crecimiento de la propiedad pública en las empresas locales de suministro de energía fue apreciable a finales del siglo XIX y principio del XX (TROESKEN y GEDDES, 2003, 376). No obstante, la cuota de la propiedad pública nunca llegó a alcanzar una posición hegemónica: en el caso de la electricidad se situaba algo por encima del 30 por 100 en 1920. En el caso del gas la cuota pública había sido tradicionalmente marginal, inferior al 1 por 100 antes de 1890; alcanzó un máximo del 9,5 por 100 en 1910 (TROESKEN, 1997, 13), y retrocedió durante la década siguiente, hasta el 4,5 por 100 en 1920.

Por lo que respecta al servicio de recogida de basuras, MELOSI (1981, 154) presenta una serie de datos a partir de los cuales ha sido posible elaborar el cuadro 4.1. Un tercio de las ciudades tenían producción pública municipal del servicio de basuras en 1880, en vísperas de la aceleración del proceso de municipalización. Al final del primer cuarto del siglo XX, la producción pública era la forma de producción empleada en los dos tercios de las ciudades. La presencia de la producción privada descendió correlativamente. Además, es interesante constatar que la municipa-

lización afectó en mucha mayor medida a las ciudades en que el servicio era completamente privado (tanto la provisión como la producción) que a las ciudades con provisión pública y producción contratada externamente, generalmente al sector privado.

CUADRO 4.1

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RECOGIDA DE BASURAS EN CIUDADES DE EEUU (1880-1924). EN PORCENTAJE

Año	*Pública*	*Privada*	*Combinada u otra*
1880	32	66	2
1902	37	63	—
1915	52	42	6
1924	64	36	—

Fuente: Elaborado a partir de los datos presentados en MELOSI (1981, 154).

La información histórica sobre el servicio de abastecimiento de agua es especialmente rica[4]. El cuadro 4.2 muestra los cambios acaecidos en EEUU entre el inicio del siglo XIX y los primeros años del XX.

CUADRO 4.2

PROPIEDAD PRIVADA DE REDES MUNICIPALES DE AGUA EN EEUU (1800-1915)

Año	*Redes de agua (total)*	*Redes de propiedad privada*	*Porcentaje propiedad privada*	*Redes de propiedad pública*	*Porcentaje propiedad pública*
1800	16	15	93,75	1	6,25
1825	32	27	84,4	5	15,6
1850	83	50	60,2	33	39,8
1875	422	195	46,2	227	53,8
1890	1.878	1.072	57,1	806	42,9
1896	3.179	1.489	46,8	1.690	53,2
1915	4.440	1.395	31,4	3.045	68,8

Fuente: Adaptado de GÓMEZ-IBÁÑEZ (2003, 160).

Al final del siglo XVIII y durante el primer cuarto del XIX la propiedad privada era absolutamente hegemónica: sólo una de las dieciséis

[4] En este sentido son de gran utilidad las series estadísticas históricas del Censo de EEUU y las incluidas en revistas como *Public Utilities Fortnightly.* Además, existen otras fuentes como *The Manual of American Waterworks 1897,* que contiene los datos de una gran encuesta realizada en 1892 y 1897, y el *McGraw's Directory of American Water Companies,* 1915. Éstas son las fuentes habituales de los trabajos, como los mencionados aquí, que analizan la historia de la producción de servicios locales de agua en EEUU.

redes de agua existentes era de propiedad pública. A medida que se acerca la mitad del siglo XIX los gobiernos locales adquieren un protagonismo mayor en la construcción de nuevas redes de agua. En consecuencia, la cuota de la propiedad privada decreció velozmente, y en 1875 la propiedad pública era ya predominante.

Entre 1875 y 1890 aumentó otra vez la presencia de la propiedad privada, pero fue un cambio pasajero. JACOBSON y TARR (1995) lo atribuyen al efecto temporal de las grandes restricciones financieras que muchos Estados impusieron sobre los municipios, como consecuencia del pánico desencadenado por la serie de quiebras de los bonos de deuda municipal en 1873 (CUTLER y MILLER, 2005). Tras este paréntesis temporal, a finales de siglo XIX se reanuda la pauta de aumento del dominio de la propiedad pública, que sigue creciendo hasta llegar casi al 70 por 100 a finales de la segunda década del siglo XX [5].

En la parte central del siglo XIX el aumento de la propiedad pública en las empresas locales de agua se explicaba porque la mayoría de ciudades que desarrollaron una red de distribución lo hicieron mediante propiedad municipal. Existe otro factor importante que explica la hegemonía de la propiedad pública a partir de la última década del siglo XIX: la municipalización de empresas privadas de agua.

De acuerdo con la información proporcionada en GÓMEZ-IBÁÑEZ (2003, 384), en 1897 sólo nueve de las 50 principales ciudades de EEUU tenían todavía sistemas de agua de propiedad privada, mientras que 19 ciudades municipalizaron sus sistemas privados y 12 tuvieron un sistema público desde su creación. Si se considera sólo a las ciudades de mayor dimensión, 10 de las 11 ciudades de EEUU cuya población superaba los 300.000 habitantes en 1900 tenía redes de agua de propiedad pública, y sólo una tenía propiedad privada (JACOBSON y TARR, 1995, 11).

TROESKEN y GEDDES (2003, 375-6) ofrecen información relativa a un conjunto más amplio de ciudades, las de más de 30.000 habitantes. Dentro de este conjunto, en 1905 las empresas de agua eran públicas en 113 ciudades; de éstas, 32 (el 28 por 100) habían sido privadas en algún momento anterior. Diez años después, en 1915, las empresas de agua de propiedad pública eran ya 201; de ellas 62 (el 31 por 100) habían sido antes privadas. Por tanto, de las 88 nuevas empresas públicas de agua en ciudades de más de 30.000 habitantes (comparando 1915 con 1905), más de un tercio (30) lo habían sido por municipalización de una empresa privada.

---

[5] Los datos de GÓMEZ-IBÁÑEZ (2003) coinciden sustancialmente con los de CUTLER y MILLER (2005, 32). Pero los datos en términos absolutos en este trabajo indican la existencia de una cantidad mucho mayor de redes de agua en EEUU al final del primer cuarto del siglo XX.

En Europa, durante la mayor parte del siglo XIX la presencia de la propiedad privada en los servicios locales de red, y particularmente en el agua, tuvo menos relevancia de la que llegó a alcanzar en EEUU. Ciertamente, en muchos países europeos se crearon empresas privadas en el momento de desplegar el servicio. TYNAN (2001) explica que desde el siglo XVII se encuentran empresas privadas en el servicio de aguas en Londres. A finales del siglo XVIII una empresa privada consiguió la concesión del servicio de agua en París, y en 1856 una empresa privada obtuvo la concesión del servicio de agua en Berlín (ROTH, 1987). En Bélgica la inversión en redes urbanas de agua comenzó en torno a 1850 y era realizada por empresas privadas (AUBIN, 2003).

Pero en la mayoría de los países la producción pública se impuso rápidamente. De acuerdo con KNOTHE, KRAMER y MOHAJERI (2003a), Finlandia y España tienen la experiencia más larga de participación del sector privado en la gestión del servicio del agua, además de la tradicional experiencia de cooperación público-privada (gestión delegada) en Francia. Sin embargo, en el caso de Finlandia las asociaciones privadas fueron municipalizadas con carácter general a mediados de siglo.

Como en tantas otras materias, para el análisis sobre España no se dispone de la riqueza de datos históricos existentes para el caso de EEUU, y la evidencia es más fragmentaria. NÚÑEZ ROMERO-BALMAS (1996) y MATÉS (1998) coinciden en señalar cuál es el factor básico que explicaría el protagonismo inicial de la inversión privada: las insuficiencias financieras que sufrían los ayuntamientos hicieron necesario atraer la inversión privada para el desarrollo de este tipo de servicios, a pesar de los recelos de la mayoría de municipios respecto al protagonismo privado en estos sectores. Sin embargo, en servicios como el de abastecimiento del agua, caracterizados por la necesidad de realizar grandes inversiones, la iniciativa privada no se manifestó de forma decidida hasta finales del siglo XIX e inicios del XX. Curiosamente, en este mismo período la producción pública estaba en su apoteosis en EEUU.

NÚÑEZ ROMERO-BALMAS (1996) ofrece información sobre las sociedades concesionarias de servicios de suministro de agua en las principales ciudades españolas antes de 1914. Esta información se recoge en las columnas 2, 3 y 4 del cuadro 4.3. La mayoría de las principales ciudades españolas tenían el servicio de agua gestionado por empresas privadas a principios de siglo XX. En muy pocos casos coexistían empresa pública y privada: la empresa estatal Canal de Isabel II gestionaba el servicio en parte de la ciudad de Madrid. En Barcelona existía también una empresa pública, Agua de Moncada, aunque su cuota en el servicio era reducida (MATÉS, 1998).

CUADRO 4.3

SOCIEDADES CONCESIONARIAS EN LAS PRINCIPALES CIUDADES ESPAÑOLAS ANTES DE 1914 Y SITUACIÓN ACTUAL

	Antes de 1914			*2003*	
(1) Municipio	*(2) Sociedad*	*(3) Fundación*	*(4) País*	*(5) Sociedad*	*(6) Propiedad*
Alicante	Sociétés des Eaux	1898	Belga	Aguas Municipales Alicante	Mixta
Almería	Abastemiento de Aguas de Almería	n.d.	Española	FCC-Aqualia	Privada
Barcelona	C. Aguas Subterráneas del Llobregat	1871	Española		
	Aguas de Barcelona	1882	Francesa	AGBAR	Privada
	Aguas de la Ladera Derecha del Besós	n.d.	Francesa		
Cádiz	Aguas Potables de Cádiz	1885	Española	Aguas de Cádiz	Pública
Cartagena	Santa Bárbara	1887	Española		
	Cartagena Mining & Water Co. Ltd.	1889	Inglesa	Agbar-Aquagest	Privada
	Los Cartageneros	1896	Española		
Córdoba	Aguas Potables de Córdoba	1891	Española	EMACSA	Pública
Granada	Abastecimiento de Aguas de Granada	n.d.	Española	EMASAGRA	Mixta
Jerez Fron.	Abastecimiento de Aguas Potables	1871	Española	Aguas de Jerez	Pública
A Coruña	Aguas Potables de La Coruña	1903	Española	Empresa Municipal Aguas	Pública
Las Palmas	Liga de Propietarios y Comerciantes	1902	Española	Empresa Mixta de Aguas	Mixta
Madrid	Hidráulica de Santillana	1905	Española	Canal Isabel II	Pública
Málaga	Luna y Morales	n.d.	Española	EMASA	Pública
Murcia	Santa Catalina del Norte	1888	Española	EMUASA	Mixta
Oviedo	Popular Ovetense	1898	Española	FCC-Aqualia	Privada
Santander	Abastecimiento de Aguas de Santander	1881	Española	Gestión directa	Pública
Sevilla	Abastecedora de Aguas de Sevilla	1883	Inglesa	EMASESA	Pública
Valencia	Aguas Potables y Mejoras de Valencia	1890	Española	EMIVASA	Mixta

Nota: Socio privado en sociedades mixtas: Agbar (Alicante, Granada y Murcia), FCC (Las Palmas) y Aguas de Valencia (Valencia).

Fuente: NÚÑEZ ROMERO-BALMAS (1996, 409) para las columnas 2, 3, 4. Elaboración propia para las columnas 5 y 6.

La municipalización del servicio de abastecimiento de agua fue un fenómeno relevante. En Barcelona se dio un intento relativamente temprano de municipalización, cuyo desarrollo se prolongó durante la segunda década del siglo XX. Este intento se frustró definitivamente en 1920 por la incapacidad financiera del Ayuntamiento para hacer frente a las exigencias económicas de Aguas de Barcelona. Algunas municipalizaciones se producen ya antes de la Guerra Civil, como es el caso de Cádiz (1929) y Córdoba (1938). En torno a la mitad del siglo se acelera el proceso de municipalización. Algunos ejemplos destacados son la absorción de Hidráulica de Santillana por el Canal de Isabel II, operación liquidada en 1945, y la municipalización (parcial) en Alicante (1953) [6].

[6] La información sobre la municipalización en Cádiz, Córdoba y (la nacionalización) en Madrid procede de MATÉS (1998). La de Alicante se ha obtenido de la página *web* de la empresa Aguas de Alicante (http://www.aguasdealicante.es/institucional/c-mixta.htm), y fue descargada el 3 de abril de 2005. MATÉS (1998, 201) atribuye gran relevancia a la aparición del Estatuto Muni-

A comienzos del siglo XXI la mayoría de ciudades incluidas en el cuadro 4.3 tienen el servicio bajo propiedad pública (columnas 5 y 6). Únicamente en cuatro casos (24 por 100) la gestión del servicio es privada [7]. En ocho de estas ciudades (47 por 100) el servicio es completamente público, gestionado en casi todos los casos mediante empresa municipal sometida a Derecho privado. Por último, en las cinco ciudades restantes (29 por 100) la gestión es realizada por una empresa mixta, en la mayoría de los casos con participación accionarial municipal mayoritaria o muy elevada [8]. En estos casos la gestión ha dejado de ser privada en sentido estricto, aunque se mantiene un esquema de cooperación público-privada.

El proceso de municipalización del servicio del agua —que hemos tomado como ejemplo destacado de los servicios locales— tuvo una intensidad apreciable en España, aunque se produjera con prácticamente medio siglo de retraso respecto al de Estados Unidos. En el siguiente apartado se analizan los factores que pueden explicar este fenómeno y su intensidad.

B) La municipalización de servicios locales: análisis económico y político

a) Explicación en la perspectiva del interés público: los fallos de mercado

La aproximación tradicional del interés público concede gran relevancia a las motivaciones relacionadas con los fallos de mercado para explicar la gran extensión de la producción pública de servicios municipales. La existencia de condiciones de monopolio natural en el caso de servicios como el de abastecimiento de agua y saneamiento, así como en el de sectores relacionados con la energía, ha sido un argumento habitual para justificar la propiedad pública. Generalmente se resaltan las dificultades para extender el servicio al conjunto del territorio o a núcleos poco habitados del municipio. La iniciativa privada difícilmente encon-

---

cipal de 1924 en el desencadenamiento de este proceso de municipalización, aunque en muchos casos ésta se materializó en un proceso temporal muy lento porque, a juicio de este autor, «*muchas veces las administraciones locales practicaban la lenta agonía de las empresas privadas, para de este modo no verse en la obligación de pagar un precio demasiado alto por sus instalaciones y propiedades*».

[7] Incluso en alguna de las ciudades del cuadro 4.3 en que el servicio es gestionado ahora por una empresa privada, como en Oviedo, se dio también el fenómeno de la municipalización y el paso a la gestión pública.

[8] La participación accionarial de la administración municipal es la siguiente: Granada, 51 por 100; Murcia, 51 por 100; Alicante, 50 por 100; Las Palmas, 34 por 100, y Valencia, 20 por 100. Estos datos proceden de MEH (2005), AGBAR (2004) y página *web* de Emivasa (http://www.emivasa.es).

traba rentable extenderse más allá de los núcleos urbanos centrales, de lo que derivaría una infra-provisión del servicio.

JACOBSON (2000) estudia la evolución histórica del servicio de aguas en las ciudades de Boston, San Francisco y Seattle. En todas ellas se dio la primacía inicial de la propiedad privada, pero hacia el final del siglo XIX existía ya un grado muy intenso de intervención pública. Ciertamente, las consecuencias de la acción pública fueron diferentes en cada una de las tres ciudades. Pero JACOBSON constata que en todos los casos se produjo un hecho idéntico: tras el aumento de la intervención pública se registró un fuerte aumento de la inversión en el servicio. Aunque no han sido analizados con la misma profundidad, los casos de otras ciudades importantes como Nueva York, Baltimore, Houston y Los Ángeles muestran también el aumento de la inversión a raíz del aumento del activismo público y de la propiedad municipal. Todo este conjunto de experiencias pueden ser vistas, según propone JACOBSON (2000, 71-72), como muestras de la actitud rotunda de los gobiernos municipales. Los municipios hacían frente a considerables problemas de tipo económico y de costes de transacción para conseguir que las empresas privadas de agua suministraran de forma adecuada este servicio público y acometieran las inversiones necesarias que se derivaban del crecimiento urbano. Por tanto, muchos gobiernos locales decidieron tomar directamente las riendas del servicio.

El crecimiento de las necesidades de servicio, que generaba un aumento muy importante de las exigencias de inversión en la construcción y ampliación de redes, fue más temprano y más intenso en las grandes ciudades. El hecho de que fuese precisamente en las grandes ciudades donde el proceso de municipalización tomó fuerza, en primer lugar es señalado por CUTLER y MILLER (2005) como consistente con la idea de las necesidades de inversión no afrontadas por el sector privado como causa principal de la municipalización. En este marco, el desarrollo de las finanzas públicas locales y del mercado de bonos locales hacia el final del siglo XIX podría explicar el auge de la municipalización a partir de ese período.

Otra motivación de gran relevancia ha sido la existencia de importantes externalidades relacionadas con la salud y el medioambiente en servicios como el de recogida y transporte de basuras, limpieza de calles, abastecimiento de agua y saneamiento, etc. Las empresas privadas no tendrían capacidad para participar de los beneficios que la mejora de estos servicios podía producir para la salud y la comodidad de los ciudadanos. Por tanto, su incentivo a invertir en la extensión de los servicios era menor. El efecto combinado de estas externalidades con la existencia de economías de escala y densidad en la producción del servicio han generado un gran espacio para la intervención pública.

Es importante tener en cuenta, no obstante, que la existencia de una buena justificación potencial para la intervención pública no implica que ésta deba realizarse necesariamente mediante la producción pública. De hecho, los objetivos de la intervención pública pueden también perseguirse con otras fórmulas, como la regulación.

Una posible explicación para la extensión de la propiedad pública en los servicios de tipo municipal podría encontrarse en la tradición europea de intervención del Estado, mucho más propensa a la propiedad y a la producción pública que a la regulación. Esto explicaría que también en el ámbito local el recurso a la propiedad municipal fuese más frecuente que otras fórmulas de intervención, como la concesión de subsidios públicos a empresas privadas, no sujetas a control público [9]. Pero la extensión de la producción pública en el ámbito local en EEUU no es fácil de explicar con el recurso a la tradición estadounidense de intervención pública, mucho más inclinada a la regulación de monopolios privados y a la aplicación de políticas antimonopolio y a favor de la competencia [10]. ¿Por qué se extendió con tanta intensidad la privatización de empresas locales?

b) Explicación en la perspectiva del interés privado: los fallos de gobierno

Los investigadores más asociados con la teoría de la intervención pública basada en el interés privado, habitualmente asociados a la escuela de Chicago, tienden a sentirse poco persuadidos por la idea de que los políticos persiguen el interés público o intentan mejorar el bienestar social, sea éste lo que sea. Prefieren aproximarse a este problema desde la perspectiva de que a través de sus acciones el político persigue sobre todo su bienestar material y la obtención de apoyo político. En este marco, han aparecido recientemente una serie de trabajos de gran calidad, que sobre la base del análisis empírico intentan rebatir que la municipalización sea consecuencia de los fallos de mercado.

TROESKEN (1997) y TROESKEN y GEDDES (2003) presentan evidencia de que la frecuencia de la propiedad pública era sustancialmente menor

---

[9] MIRÁS ARAUJO y PIÑEIRO SÁNCHEZ (2002, 5) señalan como factor fundamental en el prolongado proceso de municipalización de la empresa Aguas de La Coruña la intención de aprovechar los esquemas de subsidios del gobierno central a las inversiones en suministro de agua realizadas por organismos municipales, instauradas por el Decreto 1952/215. Las inversiones realizadas por empresas privadas no tenían acceso a este apoyo.

[10] Después de los procesos de privatización de las dos últimas décadas, particularmente intensos en países como Gran Bretaña, Italia, España e Irlanda, en todos los países europeos, así como en las instancias de la Unión Europea, ha adquirido mayor relieve la regulación y la política de competencia.

en el caso de las empresas suministradoras de energía eléctrica y, sobre todo, de gas, que en el caso de las empresas de suministro de agua. Sin embargo, las empresas de energía compartían las características de coste típicas del monopolio natural, por lo que tal diferencia sería incoherente con la explicación del monopolio natural. TROESKEN y GEDDES (2003) toman esta discrepancia como evidencia del fallo del argumento del monopolio natural y de fallo de la competencia, argumento que hacen también suyo CUTLER y MILLER (2005).

Pero la argumentación de TROESKEN y GEDDES (2003) no es necesariamente correcta. Es posible que las diferencias en la cuota de propiedad pública entre agua, por una parte, y energía eléctrica y gas, por otra, sea coherente con las características de monopolio natural de cada sector. Es cierto que cada una de estas industrias tiene un componente de red que les confiere características de monopolio natural que hacen ineficiente la duplicación de redes. Sin embargo, en el caso de la energía eléctrica y el gas existen segmentos del mercado como la comercialización y la generación donde es posible la competencia, mientras que en el caso del agua la competencia es inexistente. Por tanto, la discrepancia del peso de la propiedad pública entre el servicio de agua y los servicios de electricidad y gas puede muy bien reflejar la existencia de mayores problemas de competencia en el sector del agua, lo que es consistente con un grado más intenso de intervención pública de acuerdo con las interpretaciones del interés público.

Por lo que respecta al argumento de las externalidades, sobre todo de tipo sanitario, es relevante la evidencia ofrecida por TROESKEN (1999). Ésta indica que la inversión en filtros necesarios para prevenir las enfermedades tifoideas y otro tipo de enfermedades transmitidas mediante el agua contaminada era igual o mayor en las empresas de agua de propiedad privada que en las de propiedad pública. TROESKEN y GEDDES (2003) toman esta evidencia como una muestra de la falta de capacidad explicativa del argumento de las externalidades de tipo sanitario.

Es interesante constatar, sin embargo, que del propio análisis y evidencia en TROESKEN (1999, 2001) se deriva un apoyo claro —no advertido por el autor— a la hipótesis de las externalidades. Dado que la municipalización no derivaba en mayor inversión en filtros de potabilización, TROESKEN concluye que el principal motivo de la permanencia de las empresas de agua bajo propiedad pública era —seguramente— la realización de una transferencia desde contribuyentes a consumidores para subsidiar unas tarifas de agua que, en el caso de las empresas públicas, eran el 24 por 100 inferiores a las privadas en promedio (TROESKEN, 2001). En la práctica, la reducción del precio del agua puede crear una externalidad positiva para la salud, pues en los sectores de población

urbana de menor poder adquisitivo un precio más bajo del agua podía hacer posible un mayor consumo y aumentar la higiene. La aplicación de precios menores por parte de las empresas públicas podría reflejar muy bien los objetivos de aumentar la accesibilidad a la red y el consumo de agua de los sectores con menos recursos.

Además, la justificación de la municipalización por motivos de interés público recibe un apoyo adicional a partir de la propia evidencia ofrecida por TROESKEN (2002) sobre la prestación de servicio de agua a las comunidades negras, que era mejor con empresas municipales que con empresas privadas. Según la evidencia presentada por TROESKEN, con empresas de propiedad pública la brecha de calidad de suministro entre población blanca y negra se cerraba más rápidamente, y las tasas de incidencia de enfermedades tifoideas en la población negra eran mucho más reducidas. Sin embargo, esta diferencia en el servicio a las comunidades negras según propiedad pública o privada de la empresa no se constataba en otros servicios mucho menos relacionados con las externalidades de salud, como el gas o la electricidad.

Por último, el hecho de que la propiedad pública de empresas de gas era más frecuente en ciudades medianas y pequeñas (TROESKEN, 1997) es tomado en TROESKEN y GEDDES (2003) como evidencia de fallo del argumento de imperfecciones en los mercados de capitales. En caso de haber existido realmente una gran dificultad para el endeudamiento privado, por las cuantiosas sumas requeridas, y una menor dificultad para el endeudamiento de las administraciones locales, la propiedad pública tendría que haber sido más frecuente en las grandes ciudades. No en vano en éstas las exigencias de inversión eran mayores y la capacidad financiera de los municipios también.

A pesar de lo anterior, la interpretación de TROESKEN y GEDDES (2003) no toma en cuenta que la mayor frecuencia de la propiedad pública de empresas de energía en ciudades medianas y pequeñas puede reflejar el hecho de que la competencia potencial entre empresas de gas y electricidad sea mayor en las ciudades grandes, dada la dimensión de su mercado. Por ello, el fallo de competencia sería más intenso en el caso de las ciudades de menor dimensión. De este modo, la existencia de menor propiedad pública de empresas de energía en las ciudades de mayor dimensión es consistente con las interpretaciones del interés público. Además, más arriba se ha documentado que en el caso de las empresas de agua —donde el fallo de competencia es total— la propiedad municipal y la municipalización eran más frecuentes en las ciudades mayores.

c) *Contratos incompletos y costes de transacción: el complemento necesario para las explicaciones del interés público*

Los análisis dirigidos a rebatir las explicaciones del interés público, aunque interesantes en su planteamiento y aplicación, no parecen haber logrado su propósito de una manera convincente por el momento. Pero la interpretación del interés público por sí sola es insuficiente para explicar la opción por la propiedad pública y la intensidad del proceso de municipalización. A continuación exponemos otros análisis complementarios, basados en los problemas de los contratos incompletos y los costes de transacción, que permiten obtener una explicación mucho más completa y satisfactoria de la municipalización.

Según GÓMEZ-IBÁÑEZ (2003, 157-158), en la primera fase de extensión del servicio, dominada por la iniciativa privada, las autoridades locales no eran conscientes de los límites de la competencia en estos servicios. De ahí que generalmente concediesen los contratos por períodos de tiempo muy largos y con reglas excesivamente vagas —cuando existían— sobre las obligaciones de las compañías acerca de la cantidad y calidad de la oferta del servicio y sobre los precios cargados por el mismo. Pasadas las primeras experiencias, los contratos acostumbraban a estar más desarrollados y contener más especificaciones, pero el rápido avance tecnológico y el crecimiento de las ciudades hacía que los contratos deviniesen rápidamente obsoletos.

En una segunda etapa de expansión de los servicios, los organismos supra-municipales, provincias y estados, asumieron un papel dominante en la regulación y supervisión de los servicios relacionados con la energía (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 2003). En cambio, en servicios como el suministro y saneamiento de agua y la recogida de basuras las potestades municipales continuaron siendo más importantes. Como consecuencia de este proceso, que se desarrolló en la recta final del siglo XIX, la propiedad pública se extendió en mucha menor medida sobre los servicios sometidos a regulación estatal, los energéticos. En cambio, la municipalización tuvo mucha más incidencia en los servicios sometidos a control municipal, como los relacionados con el agua y los residuos.

Por tanto, no sólo fueron factores relacionados con las estructuras de costes de los servicios y con el cambio tecnológico los que indujeron al elevado grado de municipalización. Además, como señala JACOBSON (2000, 72): «*También contribuyeron la reticencia y la incapacidad de los gobiernos municipales para regular y para imponer restricciones a los propietarios privados y a los consumidores*». Por una parte, la regulación de los operadores privados de estos servicios se había revelado en el transcurso del siglo XIX como una tarea muy compleja y costosa.

TROESKEN y GEDDES (2003) hallan que la frecuencia de litigación judicial era el triple en las compañías privadas que fueron municipalizadas que en las que no fueron municipalizadas [11]. Por otra parte, la operación privada de estos servicios se había asociado a numerosos episodios de corrupción de los reguladores municipales por parte de los operadores privados (MELOSI, 1981) [12]. En consecuencia, la municipalización de servicios regulados era vista como una fórmula para limitar los riesgos de la corrupción en la política local [13].

En suma, las justificaciones de la municipalización basadas en el interés público reflejan la realidad de los servicios locales de red: problemas de inversión derivados de las características de monopolio natural, de las imperfecciones de los mercados de capitales y de la existencia de efectos externos potencialmente muy importantes. La intervención pública fue más intensa en aquellos servicios, como el del agua, donde los fallos de competencia eran más relevantes.

Y, precisamente, la propiedad pública y la municipalización fueron instrumentos utilizados en los servicios en que los fallos de mercado eran más fuertes, los costes de transacción eran más importantes y los contratos más incompletos, y la responsabilidad de la intervención recaía sobre los municipios en mayor medida que sobre los gobiernos supramunicipales. Al fin y al cabo, es posible que la obligatoriedad de la adhesión al servicio (como en el caso del agua potable y la recogida de residuos) y la concesión de subsidios presupuestarios fuesen mucho más viables políticamente con empresas bajo propiedad pública que con empresas privadas (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 2003, 79).

---

[11] Por supuesto, esto admite una interpretación ambivalente. Como sugieren TROESKEN y GEDDES (2003), la función de la litigación judicial podría ser la consecuencia de estrategias expropiatorias aplicadas por las autoridades municipales. La elección entre la interpretación de que la litigación refleja problemas objetivos de interrelación en un marco de contratos incompletos y la interpretación alternativa de que refleja tentaciones expropiatorias de los políticos locales no tiene solución empírica y depende en gran medida de las creencias del investigador sobre los incentivos y motivaciones de los políticos. En todo caso, y sea cual sea su causa, la litigación impone un gran coste indirecto sobre la prestación del servicio.

[12] ADLER (1999) estudia la producción del servicio de limpieza en la ciudad de Nueva York a lo largo del siglo XIX. A lo largo del siglo, el servicio pasó a proveerse desde contratos privados (1823-1826) a producción pública (1826-1840), de nuevo a contratos privados (1840-1881), y acabó con su municipalización definitiva en 1881. Los factores más relevantes que determinan el cambio de propiedad son: 1) el elevado coste del servicio bajo producción pública; y 2) la insatisfacción con los resultados de la producción privada y, sobre todo, la imposibilidad de penalizar efectivamente la corrupción derivada de los procesos de contratación y del desarrollo de las contratas.

[13] HART, SHLEIFER y VISHNY (1997) han fundamentado teóricamente la hipótesis de que los sistemas de producción pública están más sujetos al riesgo de "patronazgo", o sobre-empleo, para obtener beneficios políticos. En cambio, los sistemas de producción privada de servicios regulados están más sujetos al riesgo de corrupción, bien sea para obtener beneficios económicos personales, para obtener financiación con fines políticos o con ambos objetivos a la vez. Según TROESKEN (1997), la hipótesis del patronazgo no queda corroborada en la propiedad municipal del gas.

En cambio, en los sectores de suministro eléctrico y gas existía alguna posibilidad de competencia dado su carácter parcialmente sustitutivo (por ejemplo, para el alumbrado público), por el papel menos relevante de las externalidades, y por el hecho de que la responsabilidad de la provisión se había desplazado hacia los gobiernos supra-municipales. Estos factores explican que la propiedad pública fuese menos frecuente y que la intervención se realizara principalmente a través de la regulación.

2. EL IMPULSO A LA PRIVATIZACIÓN LOCAL: EXPERIENCIAS NACIONALES RELEVANTES

El impulso reciente de la contratación externa es contemplado por GÓMEZ-IBÁÑEZ (2003) como una fase más, la tercera, del proceso de desarrollo de la delegación al sector privado de la producción de servicios municipales, aunque éstos estén caracterizados por la existencia de fallos de mercado. Esta tercera fase vendría a suceder a las dos anteriores, de predominio privado primero, y de municipalización y predominio público después, que hemos revisado en la sección anterior. A partir del último cuarto del siglo XX se ha producido un nuevo interés en la privatización de servicios locales. A continuación se revisan las dos experiencias nacionales que más influencia han tenido en la literatura académica y en las ideas y propuestas de reformas políticas: las de los dos grandes países anglosajones, Estados Unidos y el Reino Unido.

A) Estados Unidos

En los años sesenta, circunstancias de orden diverso habían provocado un aumento continuado del gasto salarial del sector público en los EEUU. Éste había empezado a requerir mano de obra cada vez más cualificada, y tenía que competir con el sector privado para atraerla, por lo que el nivel salarial aumentó (ASCHER, 1987a). En este contexto, que facilitaba la presión sindical, los sindicatos consiguieron una expansión de los derechos sociales vinculados a la ocupación pública. Esto introdujo una presión sobre los gastos de los gobiernos locales. Por otro lado, los sindicatos reclamaban más poder en la toma de decisiones municipales. Muchos gobiernos municipales orientaron sus esfuerzos a debilitar los sindicatos del sector público. Éste fue un primer objetivo, que tenía como verdadera finalidad de fondo el recorte del gasto.

Además, la capacidad de aumentar la presión fiscal efectiva se estaba agotando y, más tarde, la crisis económica de los setenta añadió la necesidad de hacer recortes presupuestarios. En el ámbito específico de los servicios públicos locales, los gobiernos locales de los EEUU se enfren-

taron a finales de la década de los setenta a "revueltas impositivas" [14], recortes en los programas de ayudas federales y estatales, etc. Estas dificultades llevaron a las administraciones locales a replantearse la forma en que se producían y financiaban los servicios locales. La aplicación de diferentes fórmulas de privatización ha sido uno de los resultados habituales de este proceso. Además de la falta de recursos, SAVAS (1987) también hace referencia a las demandas crecientes de los contribuyentes, que persiguen mejores servicios sin que aumenten los impuestos. Todas estas restricciones impulsaban hacia una solución radical: aumentar la productividad o, en otros términos, «*dar a los contribuyentes más por su dinero*» (SAVAS, 1998, 99).

La conjunción de estos factores contribuyó a la extensión de la contratación externa de servicios locales en EEUU, proceso del cual DONAHUE (1989) ofrece una amplia revisión y análisis. El campo en el que se desarrolló más experimentación de contratación externa fue el de la recogida de residuos sólidos urbanos, por lo que no es extraño que los análisis académicos concentrasen sus estudios sobre el tema de la contratación en este ámbito. Sin embargo, las conclusiones de los cinco principales estudios realizados durante la década de los setenta no eran homogéneas [15]. Algunos estudios afirmaban que la ventaja de la producción privada era evidente; pero otros indicaban que no se podían establecer conclusiones sistemáticas.

En los años ochenta se generalizó la opinión de que la contratación externa era un instrumento muy positivo. DONAHUE (1989) revisa estudios de los ochenta que encuentran que la contratación externa de servicios ahorraba un porcentaje elevado de costos. Al profundizar en el estudio de los factores que explican el ahorro de costes, DONAHUE observaba que la gran mayoría de los ahorros de costes provenían de reducciones salariales, y que sólo en procesos intensivos en capital, como el asfaltado de calles, habían crecido los salarios al pasar al sector privado.

Las encuestas periódicas realizadas desde la década de los ochenta por la *International City/County Management Association* (ICMA) constituyen una base de datos muy buena para estudiar las características y la evolución de la contratación externa en EEUU. A partir de su segunda

---

[14] Por ejemplo, en 1978 en el estado de California la Proposición 13 recortó los impuestos locales sobre la propiedad y obligó a las gobiernos a elegir entre recortar servicios, aumentar los ingresos derivados del propio servicio, combinar ambas políticas o mejorar la productividad de los servicios públicos. En HOENE (2004) puede encontrarse un análisis de los efectos de la Proposición 13 en el régimen fiscal de las ciudades de California.

[15] Se trata de los siguientes trabajos que incorporan análisis multivariante: KEMPER y QUIGLEY (1976), KITCHEN (1976), COLLINS y DOWNES (1977), POMMEREHNE y FREY (1977) y STEVENS (1978), y que se revisan con mayor grado de detalle en el capítulo VII, sobre los efectos de la privatización local.

encuesta, cuya información era relativa a 1987, ICMA publicó un estudio sobre las diferentes modalidades de producción de servicios locales en EEUU (ICMA, 1989) [16]. Los datos indicaban que la contratación externa era la fórmula privada de producción de servicios más utilizada en general. Además, su uso había aumentado desde la anterior encuesta, realizada para el año 1982.

Los tipos de servicios entre los que la contratación externa era más popular eran las obras públicas, el transporte, los servicios públicos de red (infraestructuras), la recogida de materiales peligrosos, basuras, mantenimiento de calles y poda de árboles. La contratación externa también era importante en los servicios de grúa, de almacén de vehículos, de alojamiento para gente sin hogar, gestión de atención geriátrica diurna y servicios legales. Los gobiernos señalaban la reducción de los costes del servicio como la principal razón para escoger la contratación externa y, en menor medida, otras razones como la insuficiencia de personal y equipamientos para la producción pública. Además, señalaban en algunas ocasiones que la contratación externa ofrecía mejor calidad de servicio.

Uno de los principales problemas de la contratación externa era la definición del servicio a prestar y su calidad, de forma que el productor contratado conozca exactamente lo que se espera de su servicio. Por ello, esta fórmula aparecía como difícil de aplicar en sectores como parques y equipamientos de ocio, donde el producto es más intangible que en otros sectores como, por ejemplo, las basuras o los servicios de limpieza.

La encuesta de ICMA se ha realizado cada cinco años desde su inicio, a comienzos de los ochenta. La última disponible es la elaborada para el año 2002. WARNER y HEFETZ (2004) ofrecen información estadística sobre la encuesta de ICMA-2002 y su comparación con las relativas a los años 1992 y 1997 [17]. Las características más destacadas de la evolución de la producción de servicios locales en EEUU durante los últimos años son la disminución de la provisión pública de servicios (abandono del servicio) y, por el contrario, el aumento de la producción pública en aquellas áreas de servicio donde los gobiernos mantienen la provisión pública.

---

[16] Además, el estudio mencionado describe los diferentes contratos que se pueden especificar. Hay dos modalidades básicas que, a su vez, incluyen diferentes subcategorías: 1) contratos de precio fijo, en que el contratado se compromete a producir un determinado nivel y calidad del servicio por un precio fijo; 2) contratos por coste, en que se garantiza al contratado el pago de todos los costes hasta un cierto nivel. Los contratos de precio fijo son más interesantes para el gobierno local (contratante), pues el contratado tiene más incentivos para reducir costes, mientras que en los contratos por coste, aun fijando techos máximos, el gobierno local soporta el mayor riesgo en el coste final del servicio.

[17] El diseño de la encuesta de ICMA para 1992 introdujo cambios metodológicos relevantes respecto a las encuestas anteriores (1982 y 1987), por lo que la comparación directa de resultados no es posible.

Muchos gobiernos locales se han retirado de la provisión de servicios en sectores como los relacionados con la salud, la información a los ciudadanos, servicios de ambulancia, etc. Por lo que respecta a la producción totalmente privada [18], en el conjunto de la década se ha mantenido muy estable, con un ligero avance entre 1992 y 1997 y un cierto retroceso entre 1997 y 2002. En cambio, en aquellos servicios en que el gobierno se responsabiliza de la provisión, la producción totalmente pública ha pasado —en promedio— del 48 por 100 en 1992 al 52 por 100 en 2002. Las áreas en que la producción privada es más frecuente son las relacionadas con servicios que implican transporte y obras públicas, mantenimiento de vehículos, etc. Sin embargo, se ha producido un fuerte retroceso de la producción privada en algunos sectores como los servicios de red, en los que ha aumentado significativamente la producción pública.

A pesar de su fuerte arranque en la década de los setenta, el proceso de privatización de los servicios públicos en el nivel local en EEUU ha tenido un desarrollo lento desde los ochenta y muestra un cierto estancamiento en los últimos años [19]. PORTER y DEWEY (1998) analizan por qué el proceso privatizador en los EEUU ha sido tan lento, en su opinión, y ofrecen una respuesta en el marco de la teoría de la elección pública. Estos autores identifican los siguientes grupos protagonistas y actitudes ante la privatización:

1) Los contribuyentes: aun siendo potenciales beneficiarios de la privatización no están bien organizados e informados. Además, aunque el ahorro en el coste del servicio sea grande para el grupo en conjunto, individualmente se perciben pocos beneficios.

2) Los consumidores: se oponen a la privatización porque están inseguros de los cambios que implica y, por tanto, pueden preferir el mantenimiento del *status quo.*

3) Los trabajadores públicos: antes de la privatización están protegidos de la competencia del sector privado por instituciones como el carácter vitalicio del puesto de trabajo.

---

[18] En las encuestas de ICMA, producción totalmente privada significa que en el municipio encuestado el servicio es producido íntegramente por empleados de empresas privadas. Producción completamente pública implica que el servicio es producido sólo por empleados públicos.

[19] MINICUCCI y DONAHUE (2004) estudian la evolución de la contratación externa en EEUU desde 1959 hasta 2000, a partir del análisis de los componentes del consumo público reflejados en los presupuestos. De su estudio se desprende que la relevancia de los gastos por contratación externa ha aumentado en la década de los noventa en el conjunto de las administraciones territoriales (estatales y locales). No obstante, este trabajo no presenta un análisis desagregado para las administraciones locales. Además, aporta indicios de que la contratación externa puede haber tenido un crecimiento más intenso en el caso de las administraciones estatales que en el de las locales.

4) Los representantes públicos y los burócratas, que perderían el control sobre la producción de los servicios si son privatizados. Estos agentes están bien organizados y gozan de un peso importante (distribuyen información al público) y directo (en el caso de los representantes políticos) en las decisiones que se toman al respecto.

Según PORTER y DEWEY, el éxito de los proyectos privatizadores del gobierno conservador en el Reino Unido se explicaba porque éste maximizó el apoyo a la privatización, utilizando sus beneficios para mejorar a todos los grupos afectados. En cambio, este tipo de compensación no fue tan común en los EEUU, lo que explicaría la lentitud y la oposición al proceso. PORTER y DEWEY no tienen en cuenta, no obstante, que en el ámbito local, y a pesar del extendido uso de la contratación competitiva, la producción de servicios públicos locales mediante empresa privada es menos frecuente en el Reino Unido que en EEUU o en muchos países de la Unión Europea [20].

Desde un punto de vista práctico, para explicar el estancamiento de la contratación externa en los EEUU puede tener más importancia el escepticismo sobre la eficacia de la privatización en materia de ahorro de costes que se ha ido desarrollando en la literatura más reciente (SCLAR, 1997, 2000). A su vez, otros trabajos han puesto el énfasis en la idea de que la privatización no es más que una de las herramientas de las que dispone el político municipal para hacer frente a una demanda cada vez más exigente (WARNER y HEBDON, 2001). Por ello, se ha dedicado atención creciente a la capacidad de reforma de los organismos públicos de producción de servicios ante la amenaza competitiva que supone la posible irrupción del sector privado.

B) El Reino Unido

En el Reino Unido se manifestaban presiones parecidas a las señaladas para EEUU en las décadas de los sesenta y setenta, aunque en el caso británico la iniciativa política de la privatización se situó en el gobierno central, con las políticas del Partido Conservador impulsadas a partir de los ochenta.

Antes de los ochenta la contratación externa tenía una extensión limitada y era adoptada sin objetivos de tipo político (ASCHER, 1987a). Respondía, por un lado, a la falta de mano de obra pública durante la posguerra y los años sesenta. Por otro, a la necesidad de recibir servicios especializados de asesoría, lo que llevaba a algunas autoridades locales

[20] Los datos comparativos presentados más adelante, en los capítulos en que se analizan los servicios de residuos sólidos y de agua, permiten comprobarlo con facilidad.

a contratar externamente los servicios legales. Por ejemplo, las autoridades laboristas de Chester-le-Street, en el condado de Durham, justificaban la contratación externa de los servicios legales sobre la base de necesitar un equipo de cuatro personas en períodos punta de demanda del servicio, que no necesitaban (ni podían) sostener durante todo el año (MINOGUE y O'GRADY, 1985). Por tanto, la contratación externa tenía un carácter fundamentalmente funcional y no se perseguía con ella sustituir la producción pública por producción privada.

En algunos servicios importantes la contratación externa había llegado a tener una cierta relevancia en el pasado reciente, pero su peso se había reducido hasta casi desaparecer. Por ejemplo, en el servicio de recogida de basuras a mediados de los sesenta, el 4,5 por 100 de las autoridades locales tenían contratos con productores privados. En algunos casos, la producción era sólo privada, y en otros coexistían productores privados y unidades públicas. Pero al final de la década de los setenta sólo dos consejos, Maldon y Mid-Bedfordshire, usaban productores privados para recoger un volumen relevante de residuos (ASCHER, 1987a, 217).

El detonante de la contratación externa como alternativa a la producción pública fue el llamado "invierno del descontento" (1978-1979). Durante aquel invierno, la huelga general de trabajadores públicos del sector de la limpieza de calles y la recogida de basuras llevó a los gobiernos locales a acudir a la producción privada de estos servicios de forma transitoria. La experiencia resultó interesante para muchos municipios [21].

De una manera ya más sistemática el proceso privatizador se inicia tras la llegada de Margaret Thatcher al gobierno. Durante la década de los ochenta el gobierno británico persiguió con insistencia la reducción del tamaño del sector público y el debilitamiento de los sindicatos de servicios públicos. La Ley de gobierno local de 1980 (*Local Government Planning and Land Act*) impuso a las autoridades locales la obligación de proveer mediante concurso público una parte de los servicios relacionados con la construcción y mantenimiento de obras públicas. La oposición a la ley fue fuerte, aunque estuvo limitada al ámbito local. En éste, la táctica más relevante usada por los opositores a la orientación privatizadora de las reformas fue el diseño de métodos de contratación

[21] El gobierno local pionero en la contratación externa por subasta competitiva del servicio de residuos sólidos fue el del distrito Southend-on-Sea, gobernado por el Partido Conservador (EVANS, 1985). En este distrito las relaciones municipales con los sindicatos eran muy conflictivas, y se realizó un proceso de contratación que fue ganado por una empresa privada. Otros gobiernos conservadores del sur de Inglaterra se adhirieron a la iniciativa de Souhtend, como el barrio londinense de Wandsworth, que comenzó a promover sistemáticamente la contratación. Así comenzó la difusión local de la contratación externa en Reino Unido.

que favorecían la producción pública. La consecuencia fue que muchos concursos competitivos fueron ganados por las unidades públicas que concurrían a los mismos.

Es importante tener en cuenta, en este sentido, que el funcionamiento del método de concurso competitivo obligatorio en el Reino Unido era muy singular. Como explica STOKER (1997, 70), su característica básica era que se exigía a las unidades públicas de producción de servicios (Organismos de Servicio Doméstico) competir con las propuestas de empresas privadas [22]. Si el concurso era ganado por la unidad pública, el importe demandado por la misma se convertía en su restricción presupuestaria, que podía ajustarse por factores como la inflación, y actuaba como unidad de la administración local durante los años especificados en el contrato. En cambio, si el contrato era ganado por una empresa privada, la unidad pública se desmantelaba, aunque era frecuente en estos casos que los empleados fuesen contratados por la empresa privada [23].

La contratación competitiva no era inicialmente obligatoria para la mayoría de servicios locales. DOMBERGER, MEADOWCROFT y THOMPSON (1986) documentan la extensión de la contratación externa en servicios como los de residuos sólidos a lo largo de la primera mitad de los ochenta. Hasta 1986 sólo habían emprendido experiencias de contratación externa 55 de las 401 autoridades locales responsables por el servicio de residuos sólidos en Inglaterra y Gales. Esto es, el 14 por 100 del total. De estos 55 contratos, sólo en 29 casos (53 por 100) habían ganado el contrato empresas privadas. En suma, sólo en el 7 por 100 de las jurisdicciones locales con responsabilidad sobre el servicio de residuos sólidos habían establecido contratos con empresas privadas. La evidencia de los primeros experimentos de subasta competitiva en el Reino Unido (1979-1985) sugería que los procesos competitivos mejoraban la eficiencia del servicio, normalmente en términos de reducción de costes manteniendo una calidad aceptable, independientemente de que el ganador final fuese la unidad pública u otra privada.

---

[22] Los sindicatos denunciaron que la exigencia de rentabilidad mínima del capital (5 por 100) ponía en desventaja a las unidades de trabajadores públicos para competir con empresas privadas, además de deteriorar la calidad del servicio. La oposición sindical puede explicarse por la reducción de su poder a raíz del uso de la contratación, aun en los casos en que la subasta fuera ganada por unidades públicas. Los *lobbies* de negocios apoyaron al gobierno. También fue influyente el panfleto *Reservicing Britain,* del Adam Smith Institute, de carácter radicalmente privatizador, que recomendaba externalizar el órgano arbitral que juzgase las ofertas.

[23] Es bueno notar la diferencia entre el modelo de contratación externa usado en EEUU y el de subasta competitiva aplicado en Reino Unido. En EEUU el gobierno sólo asume el papel de comprador, mientras que en el Reino Unido la administración interviene además como candidata al contrato. Esta diferencia, unida al hecho de que no se trata de simples contratos de suministros, sino de contratos de producción continuada de servicios (lo que limita la capacidad de cambios en la demanda a corto plazo), hacía que el proceso inglés de adjudicación fuese muy complicado y conllevase costes de tiempo y dinero.

Durante esta primera fase, los programas más amplios de adjudicación externa se dieron donde la resistencia de los sindicatos a emprender recortes de costes era más fuerte o bien donde la ideología privatizadora era más fuerte. Antes de la introducción en 1988 de la obligatoriedad de la contratación competitiva, en el sector de los residuos sólidos todas las experiencias de concurso competitivo se habían producido en jurisdicciones gobernadas por el Partido Conservador, con la única excepción del distrito de Delyn, en el norte de Gales, cuyo consejo estaba gobernado por el Partido Laborista (PARKER, 1990). La radicalización de las adjudicaciones hizo que algunos servicios sufrieran pérdidas graves de calidad, lo que llevó a devolverlos a manos públicas. En general, las adjudicaciones durante esta primera época recayeron mayoritariamente en unidades públicas, aunque no siempre ofrecían el mejor precio. Se pueden señalar dos razones para esto: *a)* un menor precio no es el único indicador de maximización del valor del dinero; y *b)* el gobernante tiene un sesgo a favor de mantener el control directo sobre la producción, siempre y cuando las unidades productivas accedan a recortar costes.

Un problema que puede introducir esta generalización es desincentivar al competidor privado, que puede abandonar el mercado al ver que no obtiene éxitos. De hecho, en muchas ocasiones ni siquiera se produjeron ofertas externas de empresas privadas por el contrato (BOYNE, 1998a). Esto sería nocivo para la competencia efectiva, que es lo que, en última instancia, había incentivado a las unidades públicas a aceptar programas de reducción de costes.

En conclusión, la legislación de 1980 tuvo un impacto modesto en términos de privatización hasta la mitad de los ochenta. ASCHER (1987a), tras explorar los primeros años de experiencia británica, concluye que la probabilidad de éxito de la introducción de políticas de fomento de la competencia es mayor si los criterios técnicos dominan sobre los políticos en el proceso de decisión. Por otro lado, el grado de éxito también depende de que las medidas aparezcan de forma natural en respuesta a las necesidades locales y no impuestas desde el gobierno central [24]. Para ASCHER, esto explicaría que en los EEUU, donde tanto gobiernos locales republicanos como demócratas se habían decantado hacia la contratación externa, su implantación ha sido menos traumática (en términos laborales) y ha tenido más éxito (en términos de costes) que en el Reino Unido, donde en la decisión de contratación externa han pesado más los factores ideológicos que los técnicos.

[24] El planteamiento de ASCHER (1987b) respecto de la contratación externa es muy pragmático y funcional. Más que inscribirse en el marco de relación entre público y privado, la contratación externa sería la aplicación en el sector público —con más de una década de retraso— de la reforma organizativa de la subcontratación (*outsourcing*) desarrollada desde la década de los sesenta en el sector privado.

A pesar de que la probabilidad de contratación externa parecía mayor como respuesta funcional a problemas específicos que como consecuencia de la imposición política, el gobierno británico promovió la aprobación de la Ley de gobierno local de 1988 (*Local Government Act*), que extendió la obligatoriedad de los concursos competitivos a la producción a una amplia gama de servicios públicos. Éste fue el mayor impulso que se intentó dar a la privatización local, pues se extendía la subasta obligatoria a servicios como la recogida de basuras, limpieza de calles y edificios, mantenimiento de vehículos o el servicio de comedor en colegios y centros sociales.

A pesar de este impulso privatizador, durante los primeros años desde el inicio de la subasta obligatoria la concesión de contratos a empresas privadas no fue general, ni mucho menos. En el período 1989-1992 una media del 69 por 100 de los contratos habían sido ganados por unidades públicas, y estos contratos representaban el 84 por 100 del volumen económico total (STOKER, 1997, 72). En servicios como recogida de residuos sólidos y limpieza de calles el porcentaje de contratos ganados por unidades públicas era ligeramente superior al 70 por 100.

En lo que respecta a períodos posteriores, el avance de la participación de la producción privada parece muy limitado. Los datos ofrecidos por REIMER (1999), que se muestran en el cuadro 4.4, indican que a mediados de los noventa la participación de la producción privada en un abanico de servicios públicos locales relevantes iba desde el 20 por 100 en gestión de actividades recreativas hasta el 54 por 100 en limpieza de edificios.

CUADRO 4.4

GRADO DE CONTRATACIÓN PRIVADA Y DE CONCENTRACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIOS EN EL REINO UNIDO

Servicio	*% contratos que gana el sector privado*	*% contratos privados en manos de las cinco mayores compañías*
Limpieza de edificios	54	29
Mantenimiento del suelo	42	32
Tecnología de la información	Sin datos	75
Recogida de basuras	35	60
Comidas escolares y de beneficencia	28	81
Gestión de deportes y actividades recreativas	20	48
Limpieza de calles	33	60
Mantenimiento de vehículos	23	48

Fuente: Junta directiva de la administración local del Reino Unido, 1996 (REIMER, 1999).

Finalmente, por lo que se refiere a la experiencia del Reino Unido, es importante prestar atención a las pautas de expansión de las empresas en el sector y al grado de concentración. REIMER (1999) estudia estos factores y extrae dos conclusiones destacadas. La primera es que se produce una rápida *concentración* empresarial, con un dominio claro de las empresas multinacionales [25]. Como ejemplo destacado se puede mencionar el que las cinco mayores empresas del sector conseguían el 60 por 100 de los contratos de recogida de residuos sólidos que habían sido adjudicados a contratistas privados. La licitación obligatoria ha presentado fallos importantes en cuanto al fomento de la competencia.

En segundo lugar, REIMER (1999) señala que, aunque las cuestiones políticas e históricas (partido gobernante, grado de sindicalización, etc.) son un factor clave para determinar la competencia entre empresas privadas y Organismos de Servicio Doméstico, también importan cuestiones geográficas, como la proximidad de una sucursal. Más precisamente, la contratación externa parece extenderse en forma de red: la probabilidad de la contratación externa aumenta a medida que hay más municipios que ya la practican en una determinada área territorial.

La extensión de la producción privada de servicios locales [26] mediante la contratación externa ha sido más moderada de lo que sería de esperar *a priori,* dada la vigencia durante diez años de la contratación competitiva obligatoria. Desde 1998 la subasta competitiva ha dejado de ser obligatoria en el Reino Unido, y ha sido reemplazada por el régimen del "Mejor Valor". Sin embargo, la competencia es todavía el método preferido para conseguir ganancias de eficiencia y, por tanto, mejor valor.

3. LA PRIVATIZACIÓN LOCAL: ¿UN CAMINO SIN RETORNO?

El análisis de la privatización en perspectiva histórica permite observar la existencia de un ciclo entre privatización y nacionalización. GÓMEZ-IBÁÑEZ y MEYER (1993) lo identifican para los servicios de transporte, KRAEMER (2001) lo extiende al suministro de agua y, a partir de GÓMEZ IBÁÑEZ (2003), puede extenderse al conjunto de servicios locales con características de red y con fallos importantes de la competencia.

---

[25] La existencia de esta tendencia ha suscitado la hipótesis de que el gobierno conservador fue influido por las multinacionales y los *lobbies* de negocios para impulsar la legislación que establecía la obligatoriedad del concurso competitivo.

[26] Una excepción notable es el servicio de agua. Excepción en varios sentidos. En primer lugar, porque el ámbito de jurisdicción responsable de la provisión es regional y no local, desde que en 1973 las autoridades locales transfirieron sus responsabilidades a agencias regionales (STOKER, 1997). Existían 10 autoridades regionales públicas que suministraban servicios de agua y saneamiento y 29 organismos autónomos de agua que suministraban sólo agua. A partir de 1989 fueron totalmente privatizadas —por medio de venta de activos— las agencias regionales de agua de Inglaterra y Gales.

El ciclo sigue la siguiente secuencia: en un principio el servicio se desarrolló a partir de la iniciativa privada, y pronto tuvo lugar un proceso de consolidación empresarial. A este proceso de creciente concentración respondió la intervención pública a través de la regulación de precios, condiciones de operación, etc. El activismo gubernamental comportó una reducción de la tasa de rentabilidad, a lo que sucedió la retracción del capital privado, la falta de inversión y el empeoramiento del servicio. Los gobiernos aumentaron su grado de intervención directa en los servicios y aplicaron subsidios para financiar las grandes inversiones derivadas del proceso de urbanización. La eficiencia en la gestión decayó con la acumulación de defectos propios de la gestión pública de servicios comerciales, en un contexto de reducción progresiva de los amplios grados de libertad fiscal de que habían llegado a gozar los gobiernos locales. A partir de este momento, y dadas las crecientes dificultades financieras, los gobiernos locales tuvieron que elegir entre el recorte de los subsidios, el aumento de las tarifas o el recorte del servicio. En este contexto, la privatización ha sido una de las respuestas, bastante frecuente, a los cambios de las condiciones bajo las que los gobiernos locales habían hecho frente a la gestión de los servicios en la mayor parte del siglo XX.

Sin embargo, no se puede afirmar con claridad que nos encontremos ante el final de la historia de la producción pública; es muy probable que el ciclo entre soluciones privadas y soluciones públicas continúe oscilando. Las perspectivas de expansión de la privatización y de sostenibilidad en el tiempo de esta reforma son ahora mucho menos rotundas de lo que eran al inicio de la reciente ola de privatización. En el caso de algunos sectores, como el agua, y de algunas regiones del mundo, como América Latina, los problemas que afronta la sostenibilidad de la privatización son notables.

En las ciudades bolivianas contiguas de La Paz y El Alto viven más de un millón y medio de personas, repartidas casi por igual, lo que supone casi una cuarta parte de la población de Bolivia [27]. Insatisfecho por la ineficiencia de la empresa pública que suministraba agua a ambas ciudades, el gobierno boliviano otorgó en 1997 una concesión a Aguas de Illimani, empresa privada filial del grupo francés Suez. El servicio mejoró y la expansión fue notable. En siete años el número de hogares con suministro de agua potable creció el 53 por 100 y el número de hogares con servicio de saneamiento creció el 66 por 100 [28].

---

[27] Cifras oficiales disponibles en el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (http://www.ine.gov.bo).

[28] *The New York Times,* «Latin America fails to deliver on basic needs», 22 de febrero de 2005.

Pero la extensión del servicio en El Alto no fue tan eficaz como en La Paz. Los beneficios nunca fueron elevados; El Alto es una ciudad de población indígena y los nuevos habitantes están habituados a consumir poca agua y a conservarla. Ante tal situación, en 2004 Aguas de Illimani solicitó al regulador estatal (Superintendencia del Agua) un aumentó de la cuota mensual. No logró el aumento de cuota mensual, pero sí se autorizó un aumento del 50 por 100 de la cuota de conexión, de 230 a 350 euros (cantidades equivalentes). La irritación popular se desbordó, pues el sueldo mensual medio en Bolivia es poco más de 40 euros. Tras muchas protestas, las autoridades cancelaron la concesión de Aguas de Illimani en El Alto en enero de 2005, retornando a la producción pública.

La cancelación de la concesión de El Alto no es la primera en la historia boliviana reciente [29]. Y episodios de este tipo se han producido hace muy poco en otros países de la región. A principios de mayo de 2005 Suez anunció el abandono de una de sus concesiones (que tenía en consorcio con la empresa Aguas de Barcelona —Agbar—) en Argentina: Aguas Provinciales de Santa Fe, que opera en esta provincia y suministra el servicio a más de 700.000 personas en ciudades como Rosario, Santa Fe, Rafaela y San Lorenzo [30]. La razón aducida por la empresa fue la imposibilidad de actualizar las tarifas después de la congelación de las mismas desde enero de 2002. El conflicto puede resumirse de la siguiente forma: en los contratos de concesión las tarifas se habían fijado en dólares estadounidenses, pero se cambiaron a pesos argentinos después de la ruptura de la paridad peso-dólar, y desde entonces las tarifas no se habían modificado. El consorcio Suez-Agbar solicitó un aumento del 60 por 100 de las tarifas, que no fue autorizado, y las autoridades acusaron a la concesionaria privada de incumplir las obligaciones de inversión. La renuncia a la concesión fue el desenlace [31].

---

[29] En abril de 2000, tras sangrientas protestas ciudadanas por la triplicación de las tarifas del agua, fue cancelada la concesión del suministro en la ciudad de Cochabamba. Esta concesión había sido otorgada pocos meses antes, por un plazo de cuarenta años, a un consorcio liderado por la empresa Water Internacional, subsidiaria de la multinacional estadounidense Bechtel. Water Internacional abandonó Bolivia. SLATTERY (2003) analiza el fracaso de la concesión de Cochabamba.

[30] *El País:* «Suez y Agbar abandonan una de sus concesiones en Argentina», 4 de mayo de 2005.

[31] El anuncio de esta retirada dio lugar a especulaciones sobre una eventual retirada de Suez y Agbar también de las otras dos grandes concesiones de aguas en Argentina: Aguas Argentinas, que sirve a Buenos Aires y parte de su área metropolitana, y Aguas Cordobesas, que sirve a la ciudad de Córdoba: *La Vanguardia:* «Suez y Agbar abandonan su inversión en la argentina Aguas de Santa Fe. Las dos empresas podrían renunciar también a la concesión de Buenos Aires», 4 de mayo de 2005. Este periódico destacaba además que ésta era la segunda retirada francesa de Argentina en una semana, pues la semana anterior Electricité de France (EDF) había anunciado la venta de su participación en Edenor, distribuidora eléctrica de la mitad de la ciudad de Buenos Aires. De hecho, la lista de abandonos comenzó antes y es ya larga.

En suma, dos conflictos similares se desarrollan en El Alto (Bolivia) y en Santa Fe (Argentina): por un lado, las concesionarias se quejan por la falta de rentabilidad causada por la regulación de las tarifas; por otro, las autoridades acusan a las concesionarias de supuestos incumplimientos de las obligaciones de inversión establecidas en los contratos de concesión. Y dos desenlaces sustancialmente similares en sus consecuencias: 1) las autoridades bolivianas cancelan la concesión de Suez en El Alto, y 2) el consorcio Suez-Agbar anuncia su retirada de la concesión de la provincia de Santa Fe.

¿Qué pasa con las concesiones de agua? ¿Qué pasa con la privatización local? ¿Por qué se producen estos fracasos de las reformas? ¿Estamos ante el inicio de un proceso más general de re-municipalización?

No existe una respuesta inmediata y evidente a estas preguntas. Además, el servicio del agua es un sector extremadamente complejo, en el que coinciden una gran cantidad de fallos de mercados y contratos incompletos. En su estudio sobre la renegociación de contratos de concesión, GUASCH (2004, 82) ofrece datos que muestran la altísima frecuencia de la renegociación en América Latina y el Caribe entre mediados de los ochenta y el año 2000. El caso del servicio de agua y saneamiento es el más espectacular, pues la renegociación ha afectado al 74,4 por 100 de los contratos de concesión, frecuencia mucho más alta que la de otros sectores muy relevantes en la privatización. Además, el período de tiempo transcurrido entre la concesión y la renegociación ha sido extremadamente pequeño: 1,7 años como promedio (GUASCH, 2004, 87). Incluso un autor tan favorable a la privatización como MEGGINSON (2005) califica al servicio del agua como el único pagado con precios por los consumidores cuya privatización ha sido incapaz de generar mejoras de bienestar claras.

Aunque no se pueden derivar conclusiones generales a partir de fracasos en la privatización en el servicio del agua, es innegable que se ha desvanecido el entusiasmo por la privatización, particularmente en las industrias de red (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 2003). Además, éste no es un hecho singular de los países menos desarrollados, sometidos a mayor inestabilidad económica e institucional. DONAHUE (2000) señala que, por contraste con la década anterior, el avance de la privatización en la última década del siglo XX fue muy poco significativo en EEUU. Por otra parte, de los datos de las encuesta de ICMA para este país, comentadas más arriba, se deduce que en aquellos servicios en que el gobierno se responsabiliza de la provisión, la producción totalmente pública ha pasado —en promedio— del 48 por 100 en 1992 al 52 por 100 en 2002. Además, se ha producido un fuerte retroceso de la producción privada en algunos

sectores como los servicios en red, en los que ha aumentado significativamente la producción pública.

WARNER (2000) documenta la relevancia que la re-municipalización de servicios está adquiriendo en EEUU. HEFETZ y WARNER (2004) muestran que muchos políticos y gestores públicos que deciden privatizar algunos servicios están decidiendo, en el mismo momento del tiempo, recuperar la producción pública de otros servicios que habían sido previamente privatizados, si no están satisfechos con el resultado de la producción privada. Esto sugiere una aproximación muy pragmática a la decisión sobre la forma de producción de los servicios locales. El carácter pragmático de esta aproximación se ve corroborado por las respuestas de políticos y gestores públicos a las preguntas de la encuesta ICMA-2002 sobre las razones que influyen en sus decisiones de privatización o retorno al sector público de la producción del servicio. Las cuestiones relacionadas con el ambiente político o los planteamientos ideológicos se sitúan en la cola de motivaciones aducidas (WARNER y HEFETZ, 2004).

En muchos casos no han desaparecido los motivos que llevaron a la importante implicación gubernamental en la producción de servicios locales. Es cierto, como señala GÓMEZ-IBÁÑEZ (2003), que ha mejorado la capacidad de diseñar procesos de concesión y contratos más adecuados para regular la delegación al sector privado de responsabilidades locales. Pero subsisten graves problemas de competencia por el sector que dificultan el traslado a los contribuyentes de eventuales mejoras de eficiencia. Además, una de las grandes consecuencias de la privatización ha sido la de introducir presión e incentivos para la reforma interna y la mejora de aquellos servicios cuya producción sigue siendo pública (HATRY, 1988). Al fin y al cabo, la amenaza de privatización introduce sobre el gestor público una presión similar a la que tiene la amenaza de quiebra sobre el gestor privado. Y la reestructuración interna es una alternativa de reforma a la privatización.

En el último cuarto de siglo la privatización de servicios locales ha sido un fenómeno relevante, aunque en los últimos años parece haberse reducido la intensidad de su avance. Dada la evidencia de experiencias con resultados ambivalentes en esta materia, el análisis de la privatización local ha perdido intensidad ideológica, tanto entre sus proponentes como entre sus adversarios. El análisis y la evaluación de las reformas en los servicios locales se realizan cada vez más con enfoques pragmáticos, y el empleo de técnicas empíricas robustas ha suministrado evidencia sobre las motivaciones y los resultados de la privatización local.

SEGUNDA PARTE

EVIDENCIA EMPÍRICA

CAPÍTULO V

PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS LOCALES EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

En esta sección se recoge, se sistematiza y se compara la información disponible sobre los servicios de residuos sólidos y de abastecimiento de agua. Se emplean fuentes muy variadas: desde informes de organismos internacionales hasta estudios de países específicos, realizados por organismos de carácter nacional o por investigadores y analistas particulares. El resultado de este proceso permite situar la experiencia española en perspectiva internacional, y además depara algunos resultados interesantes, incluso sorprendentes en ocasiones, sobre la experiencia en los diferentes países considerados. La primera sección revisa la experiencia en materia de residuos sólidos, y la segunda sección la revisa en materia de abastecimiento de agua. En ambos casos se concluye con un resumen y discusión.

1. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DE LA PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

La disponibilidad de datos sobre la estructura y características de la producción del servicio de residuos sólidos es limitada en el caso de los países más desarrollados, y su carácter es muy fragmentario [1]. La

[1] No se puede llevar a cabo una revisión sistemática de la situación en los países menos desarrollados, pues la información es prácticamente inexistente y se limita a algunos detalles casuísticos.

fuente que presenta más información y para un mayor número de países es el informe *Competition in local services: Solid waste management* (OECD, 2000a), que dispone de datos sobre el servicio de residuos sólidos para una serie de países de la OCDE hacia el final de la pasada década.

A) Estados Unidos

EEUU es el único país de gran tamaño que cuenta con una encuesta periódica de carácter quinquenal realizada por la Internacional *City/County Management Association* (ICMA), que abarca a una gran cantidad de municipios y condados, así como una gran variedad de servicios locales. En el informe de la OCDE se presentan datos relativos a 1997. En ese año el servicio de residuos urbanos residenciales estaba sujeto a producción estrictamente pública (sólo empleados públicos) en el 37 por 100 de los municipios y a producción estrictamente privada (sólo empleados privados) en el 49 por 100. En el caso del servicio de residuos comerciales, la producción estrictamente pública se daba en el 23 por 100 de los municipios, y la estrictamente privada en el 60 por 100 (OECD, 2000a, 162).

Más completos y actuales son los datos presentados en WARNER y HEFETZ (2004), que analizan la información de la encuesta más reciente de ICMA, para 2002, y comparan sus resultados con los de la encuesta ICMA para 1992 y 1997. El cuadro 5.1 presenta esta información. Los resultados indican que en 2002 la producción de recogida y transporte de residuos residenciales era estrictamente pública en el 44,5 por 100 de municipios, parcialmente pública en el 10,5 por 100, y contratada externamente en el 45 por 100. En la gran mayoría de estos casos el contrato externo era con empresas privadas, aunque en algunos casos el contrato externo era con otras administraciones o agencias públicas. Por lo que respecta a residuos comerciales, la producción era estrictamente pública en el 33 por 100 de los municipios, parcialmente pública en el 18 por 100, y en el 49 por 100 restante estaba contratada externamente.

Si se corrige la distribución de la gestión del servicio entre producción pública y producción privada (filas inferiores en el cuadro 5.1), se puede observar que el sector público y el sector privado tienen cuotas bastante similares tanto en lo que respecta a los residuos residenciales como a los residuos comerciales. En el caso de los residuos comerciales, es interesante observar el apreciable retroceso de la producción privada en la última década.

CUADRO 5.1

FORMAS DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EEUU (DATOS EN PORCENTAJES)

	Recogida y transporte de residuos residenciales			*Recogida y transporte de residuos comerciales*		
Forma de producción	1992	1997	2002	1992	1997	2002
1) Totalmente pública	47	35	44,5	23	22	33
2) Parcialmente pública	10	8	10,5	22	11	18
3) Contrato externo	43	57	45	55	68	49
Pública (corregido)	52	38	50	29	24	40
Privada (corregido)	48	62	50	71	76	60

Notas: Los totales (1+2+3) pueden no sumar 100 por efecto del redondeo.

Los porcentajes corregidos toman en cuenta sólo los municipios con producción estrictamente pública o con contrato externo. Esto es: [%PPu / (%PPu + %CE)] y [%CE / (%PPu + %CE)] respectivamente. El contrato externo puede haber sido otorgado a otra administración o agencia pública ajena al municipio, por lo que la estimación de producción privada —en sentido estricto— puede estar sesgada al alza. En todo caso, el sesgo es muy liviano, pues en el servicio de residuos sólidos el contrato con otro gobierno es muy poco frecuente. Además, desde la perspectiva del gobierno que externaliza, esto no difiere de una privatización.

Fuente: Adaptación propia de los resultados presentados en WARNER y HEFETZ (2004, 10), a partir de las encuestas de ICMA (1992, 1997 y 2002). Agradezco a Mildred WARNER su ayuda en la interpretación de los datos de las encuestas ICMA, de forma que tuviesen sentido en el contexto de este trabajo.

En EEUU es relativamente frecuente la división de municipios en diferentes zonas o distritos, algunas de las cuales están servidas mediante producción pública y otras mediante empresas privadas. Se persigue con esto generar competencia por comparación dentro de una misma jurisdicción y reducir el dominio del mercado municipal que implica la existencia de un único productor del servicio. Por supuesto, el coste de esta opción puede ser la renuncia a la realización de economías de escala en el caso de jurisdicciones municipales cuya dimensión no sea suficientemente superior a la óptima, por lo que la fragmentación pueda dar lugar a distritos de dimensión subóptima para el servicio.

El resultado de esta coexistencia entre producción pública y producción privada dentro de una misma municipalidad (*mixed public-private* en terminología de EEUU) alcanzaba en 2002 el 10,5 por 100 en el servicio de residuos residenciales y el 18 por 100 en residuos comerciales. Estos elevados porcentajes indican claramente que la fragmentación de jurisdicciones, mediante el establecimiento de diferentes distritos para la producción del servicio, es bastante común en EEUU y no se limita a grandes ciudades. En cambio, en el caso de Europa sólo en Suecia encontramos una pauta similar a la de EEUU, dado que en el 14

por 100 de los municipios suecos coexistían empresas públicas y privadas a finales de la década pasada (OECD, 2000a). En el resto de Europa, la fragmentación de jurisdicciones para la producción del servicio se limita a un número muy reducido de ciudades que son relativamente grandes, como Odense —la tercera mayor ciudad de Dinamarca—, donde coexisten producción pública y producción privada, o Barcelona, donde los cuatro distritos en que se ha dividido la ciudad están contratados a empresas privadas [2].

B) Europa

Para Italia se dispone de información a partir de una encuesta realizada en 1998 por la asociación de empresas de gestión de servicios de residuos urbanos. Según los resultados de esta encuesta, en el 24 por 100 de los municipios el servicio era producido directamente por la administración, en el 30 por 100 de los municipios el servicio era producido por empresas controladas total o parcialmente por los municipios (o por consorcios de municipios). Por último, en el 46 por 100 de los municipios la producción era realizada por empresas privadas [3].

La frecuencia de cada forma de producción no era la misma según el tamaño (población) de la ciudad. Así, las empresas municipales eran más frecuentes en las grandes ciudades italianas (sólo Nápoles escapaba a esta pauta), de modo que el 43 por 100 de la población era servido por empresas municipales (porcentaje este muy superior al de municipios servidos por empresas municipales, del 30 por 100). Por el contrario, tanto la producción pública directa como la producción estrictamente privada tendían a ser más frecuentes en ciudades de menor tamaño: sólo el 19 por 100 de la población era servida mediante producción pública directa (24 por 100 de los municipios) y el 38 por 100 de la población por empresas privadas (46 por 100 de los municipios) [4].

El Informe de la OCDE incluye información útil para todos los países escandinavos. Según la contribución de Noruega al Informe, en los inicios de la década de los noventa la producción del servicio de residuos

[2] Una interesante excepción es la del municipio de Parla (Madrid), de algo más de 80.000 habitantes. El término municipal está dividido en dos zonas. Una de ellas es servida por servicio municipal y la otra por una empresa privada.

[3] OECD (2000a, 109-10). La información para los países escandinavos y Francia procede también de este informe.

[4] La encuesta se realizó a todos los municipios de más de 5.000 habitantes y al 10 por 100 de los municipios de menos de 5.000 habitantes. La población incluida en la muestra fue el 77 por 100 del total del país. Los datos presentados en el informe de la OCDE para Italia también incluyen los centros de eliminación, e indican que el 15 por 100 estaban sometidos a gestión pública directa, el 40 por 100 eran gestionados por empresas públicas municipales o intermunicipales y el 45 por 100 restante eran gestionados por empresas privadas.

sólidos se distribuía entre producción pública directa, que representaba el 42 por 100 de los municipios; las empresas o fundaciones públicas de carácter municipal, con el 29 por 100, y la producción privada, con otro 29 por 100. Una encuesta realizada por la autoridad de la competencia de Noruega en el año 1997 —e incluida en el mismo Informe de la OCDE— ofrece un panorama muy diferente: la cuota de las empresas privadas era del 73 por 100. La participación privada había experimentando un gran aumento a lo largo de la década. Similar era el caso de Dinamarca, país en el que la cuota de la producción privada había pasado del 27 por 100 en 1991 al 85 por 100 de los municipios hacia el final de la década.

En Noruega, por otra parte, es bastante habitual que incluso en municipios en que se mantiene la producción pública se hayan realizado concursos competitivos que han sido ganados por unidades o empresas públicas, del propio municipio o de diferentes municipios. Es interesante el caso de Oslo: a finales de la década de los noventa este municipio convocó un concurso para asignar la producción del servicio por las tres cuartas partes del total de residuos sólidos generados. La empresa municipal de Oslo —Miljøtransport AS— no obtuvo la concesión, que fue ganada por la empresa privada Transportsentralen AS. Por esta razón, Miljøtransport, que había obtenido concesiones mediante concursos en otros municipios, ha tenido que acentuar su atención al servicio en otros municipios y a la diversificación de su oferta para sobrevivir.

En el caso de Suecia, la forma de producción era estrictamente pública en el 23 por 100 de los municipios, en el 63 por 100 la producción era estrictamente privada y en el 14 por 100 restante coexistían producción pública y privada. Como sucede en el caso de Italia, el tamaño medio de los municipios con producción pública era mayor que el tamaño medio de los municipios con producción privada, por lo que las respectivas cuotas en términos de cantidades de residuos eran menos diferentes que en términos de población.

Finlandia presenta una interesante particularidad: a diferencia del resto de países europeos sobre los que se tiene información de la OCDE, en Finlandia es posible la delegación directa al hogar o a la empresa privada de las decisiones concernientes al servicio de residuos sólidos (como también sucede en EEUU). Bajo este sistema, cada hogar debe realizar sus propios arreglos contractuales con las empresas privadas. En el conjunto de Finlandia, el sistema de contratación directa entre agentes privados era aplicado en el 61 por 100 de los municipios en 1997 y el sistema de contratación municipal era aplicado en el 15 por 100 de los municipios. En los municipios restantes, el 24 por 100 del total, coexistían la contratación entre agentes privados —generalmente en las áreas

densamente pobladas— y la contratación municipal —generalmente en las áreas de población dispersa (OECD, 2000a, 129) [5]—. Por lo que respecta a la distribución de la producción entre unidades o empresas públicas y empresas privadas de municipios, no existen datos precisos, aunque todo indica que la participación de empresas privadas es muy alta también en los municipios con sistema de contratación municipal [6].

En Francia la contratación externa es muy mayoritaria, pero no existe información precisa sobre el porcentaje de la actividad contratado externamente en el conjunto del país. En todo caso, los tres principales grupos de construcción y servicios urbanos se repartían el 60 por 100 del mercado.

Fuera ya del marco del Informe de la OCDE, del que se ha extraído la información sobre países europeos analizada hasta ahora [7], algunos trabajos publicados en revistas académicas y profesionales desde la segunda mitad de los noventa han aportado información sobre la composición público-privada de la producción del servicio de residuos sólidos en otros países de la OCDE. Así, para el caso de Irlanda, la información presentada en REEVES y BARROW (2000) indica que en 1995 la producción pública directa era empleada en el 61 por 100 de los municipios, la producción privada mediante contratación externa en el 15 por 100, y en el resto de los municipios, el 24 por 100, la relación contractual era completamente privada entre consumidores y empresas privadas. En este sentido, Irlanda comparte con Finlandia una característica bastante excepcional en Europa: la existencia de una fracción relevante de municipios en los que la producción es enteramente privada y el municipio no actúa como agente de la provisión [8].

En Holanda en 1997 el 42 por 100 de los municipios tenían producción privada, el 28 por 100 tenían producción pública directa y en el

---

[5] La contratación entre agentes privados en Finlandia se halla en retroceso. Los principales motivos son: 1) la existencia de sobrecostes para los usuarios derivados del sistema de arreglos entre agentes privados (un resultado reiteradamente obtenido en la literatura empírica sobre EEUU), observados de forma regular en las encuestas anuales de la asociación de municipios (Suomen Kuntaliito); y 2) la dificultad práctica de imponer el consumo del servicio a los hogares en ausencia de un sistema de contratación municipal, lo que ha provocado problemas de subconsumo (dada la externalidad negativa que genera el subconsumo) y de dificultad financiera para las compañías privadas (OECD, 2000a, 129).

[6] Así, por ejemplo, según una encuesta en el condado de Uudenmaan Lääni, el 92 por 100 de la producción era realizada por empresas privadas (OECD, 2000a, 129).

[7] El informe incluye información para algunos países más. En Japón, la distribución de la producción según formas de producción es también imprecisa, repartiéndose aproximadamente por mitades entre producción pública directa y otras formas de producción (OECD, 2000a, 114).

[8] Es oportuno destacar que en el caso de Irlanda no se dispone de información sobre la comparación de costes entre provisión privada, por una parte, y provisión pública, por otra (bien sea esta última mediante producción pública o mediante producción privada). En materia de costes, REEVES y BARROW (2000) dejan de lado los municipios con provisión privada y analizan sólo los municipios con provisión pública.

30 por 100 la producción era realizada por una empresa municipal pública o por otro gobierno distinto del municipio en cuestión (DIJKGRAAF, GRADUS y MELENBERG, 2003). Además, la dimensión media (por población) de los municipios con producción privada era menor que la de los municipios con producción pública. Por tanto, la cuota de producción privada era menor en cuanto a población que en cuanto al total de municipios.

Para el caso de Gran Bretaña, SZYMANKI (1996) indica que no más del 30 por 100 de los municipios británicos usaban la producción privada en la primera mitad de los noventa. Por su parte, los datos ofrecidos por REIMER (1999) señalan que a mediados de esa década las empresas privadas habían obtenido el 35 por 100 de los contratos del servicio de residuos sólidos. En el caso, de Alemania, la información ofrecida en REIDENBACH (1997) indica que a finales de los ochenta la producción pública y la producción privada se repartían a partes exactamente iguales (50 por 100) la gestión de los residuos sólidos, en términos de volumen recogido y transportado [9].

C) España

Es oportuno señalar que España fue uno de los pocos países, además de los mencionados más arriba, que aportó un informe nacional para la elaboración del Informe de la OCDE (2000a) [10]. Pero el contenido e información empírica del informe español son totalmente irrelevantes. La aportación de España se limitaba a señalar que «*La mayoría de las ciudades de España contratan externamente el servicio de residuos sólidos, aunque existen importantes excepciones como Valladolid (400.000 habitantes) que provee el servicio de residuos sólidos urbanos con personal y vehículos que pertenecen a la propia municipalidad. Sevilla (700.000 habitantes), Pamplona y Palma de Mallorca tienen empresas municipales que producen el servicio. Nos centramos en las siguientes principales ciudades: Madrid, Barcelona, Zaragoza y Valencia...*»

[9] Si bien es posible encontrar alguna información sobre los países de antiguas economías planificadas que ahora son miembros de la OCDE, esta información es muy antigua y fragmentaria. Por ejemplo, en Polonia hacia 1992 había sido privatizado el 25 por 100 de antiguas empresas públicas dedicadas a la recogida de residuos sólidos y limpieza de la vía pública (SWIANIEWICZ, 1997, 178). Por su parte, en OECD (2000a) se puede encontrar información sobre algunas experiencias de privatización en el sector de los residuos sólidos en Hungría, donde entre las grandes ciudades se observa una gran pluralidad de formas de producción, y en la República de Eslovaquia, en la que destacan los problemas de monopolización privada registrados a partir de las experiencias de privatización de instalaciones de eliminación.

[10] Además de los ya mencionados, hay que añadir a Hungría, República de Eslovaquia y Reino Unido. Como en el caso de España, la información cuantitativa aportada por estos países era irrelevante.

(OECD, 2000a, 150). A partir de aquí el texto se limita a dar información sobre el año en que el servicio fue contratado externamente por primera vez [11] y sobre el año de la última concesión, concurso o prórroga.

Más precisa es la información ofrecida en BEL (2002c), obtenida a partir de una amplia muestra de municipios catalanes de más de 1.000 habitantes para el año 2000. Según este análisis, el 82 por 100 de los municipios tenían producción privada, mientras el 18 por 100 tenían producción pública. Una corrección por la diferente propensión a contestar la encuesta, mayor en los municipios de mayor población, situaría en 80 por 100 la cuota de la producción privada en los municipios de más de 1.000 habitantes [12].

Por otra parte, PINA y TORRES (2003) presentan los resultados de una encuesta sobre forma de producción de servicios realizada a los municipios españoles de más de 15.000 habitantes [13]. Es muy difícil derivar porcentajes relativamente exactos y fiables de la participación privada en el servicio de residuos sólidos a partir de la información presentada en PINA y TORRES (2003, 128-137). Los resultados ofrecidos parecen indicar una relevancia similar de gestión pública y gestión privada en los municipios entre 15.000 y 50.000 habitantes. Por encima de 50.000 habitantes la gestión privada tendría más participación que la pública, excepto en el caso de los municipios de mayor población, para los que no se puede extraer conclusión alguna [14]. Por tanto, los resultados de PINA y TORRES no son comparables con la evidencia internacional sobre formas de producción de este servicio revisada hasta ahora.

Más útil es la información ofrecida en el trabajo de MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2004). Sus resultados se establecen a partir de una encuesta a

---

[11] Por cierto, esta información es errónea para las cuatro ciudades. También lo es la de Pamplona, pues esta ciudad contrata externamente desde 1989 las partes fundamentales del servicio de residuos sólidos.

[12] Una corrección mucho más imprecisa situaría entre el 70 y el 75 por 100 la cuota de la producción privada para todos los municipios de Cataluña, incluidos los de menos de 1.000 habitantes (BEL, 2002c, 53). En este trabajo no se distingue entre gestión pública directa y empresa pública.

[13] Probablemente, la información recogida en la encuesta es para finales de los noventa. En este trabajo no se explicitan las características técnicas de la encuesta y el período temporal para el que se recogieron los datos. Tampoco se explicitan en TORRES y PINA (2001), que ya adelantaban los resultados más generales de la encuesta, aunque con mucho menor grado de detalle que el empleado en PINA y TORRES (2003).

[14] Existen dos dificultades básicas para determinar el reparto entre producción pública y privada de la gestión del servicio de residuos sólidos, en los términos usados en esta investigación. Por un lado, PINA y TORRES distinguen entre regímenes administrativos empleados para organizar la producción y no según las características económicas o jurídicas de la unidad o empresa que efectúa la producción final del servicio. Por otro lado, y a falta de datos agregados, el detalle desagregado de la frecuencia relativa de los regímenes de producción únicamente suma 100 por 100 en los municipios entre 15.000 y 20.000 habitantes. En cambio, sólo suma 91,8 por 100 en los municipios de 20.000 a 50.000, 71,5 por 100 en los de 50.000 a 100.000 y 87,7 por 100 en los de 100.000 a 500.000 (PINA y TORRES, 2003, 128, 130, 132 y 134).

municipios de población superior a 1.000 habitantes realizada a finales de 2001 e inicios de 2002. La única pregunta incluida en la encuesta era si el municipio había contratado (o no) el servicio con una empresa privada. Los resultados de la encuesta de MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, muy significativos estadísticamente para el conjunto y para los municipios pequeños, indican que en el 71 por 100 de los municipios el servicio de residuos sólidos era producido por una empresa privada. El porcentaje de producción mediante empresa privada era menor en el caso de los municipios de menor población (62,4 por 100 en el tramo 1.000-2.000 habitantes) y crecía en todos los tramos de población [15].

Por último, los cuadros 5.2 y 5.2.*bis* presentan los resultados obtenidos a partir del análisis de una reciente encuesta realizada a los municipios españoles de más de 2.000 habitantes para el año 2003 [16]. Con carácter general, se puede situar el alcance de la producción privada del servicio de residuos sólidos en el 56 por 100 de los municipios españoles de más de 2.000 habitantes y en el 67 por 100 de la población.

CUADRO 5.2

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN ESPAÑA. MUNICIPIOS

	España (2003)				
Tamaño municipio (población)	*Pública directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Producción privada*	*Otros*
2.001-10.000	27,1%	13,0%	8,2%	51,7%	0,0%
10.001-30.000	20,0%	9,2%	4,3%	66,5%	0,0%
30.001-50.000	14,5%	18,4%	2,6%	64,5%	0,0%
50.001-100.000	9,6%	11,0%	5,5%	72,6%	1,4%
Más de 100.000	14,0%	17,5%	3,5%	64,9%	0,0%
Total (ponderado)	24,2%	12,4%	7,0%	56,3%	0,1%

[15] Los siguientes porcentajes de producción privada eran 71,2 por 100 en los municipios entre 2.001 y 5.000 habitantes, 75,3 por 100 en los municipios entre 5.001 y 20.000 habitantes, 78,95 por 100 en los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes y 90,9 por 100 en los municipios de más de 50.000 habitantes. La estimación de MARTÍNEZ RODRÍGUEZ tiene una precisión menor a medida que aumenta la población del municipio. Por otra parte, su utilidad comparativa es limitada por el hecho de distinguir sólo entre producción privada y no privada, por lo que carece de información relevante sobre formas complejas de producción del servicio.

[16] En el capítulo VIII se presentan las características técnicas y resultados detallados de la encuesta.

CUADRO 5.2.*BIS*

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN ESPAÑA. POBLACIÓN

	España (2003)				
Tamaño municipio (población)	*Pública directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Producción privada*	*Otros*
2.001-10.000	26,1%	10,8%	8,8%	54,3%	0,0%
10.001-30.000	19,6%	9,5%	4,5%	66,4%	0,0%
30.001-50.000	15,1%	18,9%	2,6%	63,4%	0,0%
50.001-100.000	9,5%	10,8%	5,0%	73,0%	1,7%
Más de 100.000	9,5%	14,1%	5,3%	71,1%	0,0%
Total (ponderado)	14,8%	12,4%	5,6%	67,0%	0,2%

Nota: * *Otros* indica que el término municipal está dividido en áreas de servicio, alguna(s) de las cuales está servida con producción pública y otra(s) con producción privada [17].

** Los totales pueden diferir de 100,0 a causa del redondeo.

Fuente: Elaboración propia.

El sector privado participa también en empresas de tipo mixto (público-privadas) que se encargan de producir el servicio en el 7 por 100 de los municipios, que incluyen algo menos del 6 por 100 de la población. Generalmente, en estas empresas la participación del gobierno municipal (o de nivel superior) es mayoritaria o muy significativa. Si ampliamos el concepto de *producción privada* (producción por empresa privada) al más genérico de *participación privada* en la producción del servicio (que permite englobar a las empresas en cuyo accionariado coexisten el sector público y el sector privado), los resultados de la encuesta muestran participación privada en el 63 por 100 de los municipios de más de 2.000 habitantes, y ésta alcanza al 73 por 100 de la población [18].

La presencia de la producción mediante empresas públicas es mayor en los municipios de mayor población. Una interesante excepción a esta regla es la relativamente alta presencia de empresas públicas en los municipios de menor tamaño, sobre todo por debajo de 5.000 habitantes [19]. En

[17] Éste es el caso de Parla (Madrid), como se ha indicado en la nota a pie núm. 2 de este capítulo.

[18] Los resultados sobre producción privada obtenidos en este análisis son más bajos que los obtenidos por RODRÍGUEZ MARTÍNEZ (2004). Una posible explicación para esta diferencia es el hecho de que en nuestro caso la respuesta varía según el grado de implicación del sector privado, mientras que es probable que muchas empresas mixtas, e incluso empresas públicas no municipales, hayan sido señaladas como de producción privada en la encuesta de MARTÍNEZ RODRÍGUEZ. Por lo demás, para los municipios de más de 20.000 habitantes los resultados de MARTÍNEZ RODRÍGUEZ tienen un error muestral alto. En cambio, en nuestra encuesta el error muestral es inexistente a partir de 30.000 habitantes, pues se dispone de información para todos los municipios.

[19] En los cuadros 5.2 y 5.2.*bis* se han presentado resultados en tramos de 2.001 a 10.000 y de 10.001 a 30.000 habitantes, pues una mayor desagregación de tramos (por ejemplo, de 2.001

el caso de estos municipios hay que tener en cuenta que se trata de empresas de ámbito comarcal o provincial, más que de empresas municipales.

En suma, la producción privada es mayoritaria en todos los segmentos de población en España. Además, es interesante constatar que en España, y a diferencia de lo que sucede en el resto de países para los que se dispone de suficiente información (Italia, Suecia y Holanda), la frecuencia de la producción pública es relativamente mayor en los municipios más pequeños. No existe una explicación inmediata para esta interesante particularidad. En BEL y MIRALLES (2003) se formula la hipótesis de que los costes de transacción implicados por la privatización tienen mayor peso relativo en los municipios más pequeños, por lo que el balance entre potenciales ahorros en coste directo y nuevos costes de transacción incurridos puede mejorar —en los municipios más pequeños— a medida que aumenta la población. A partir de esta hipótesis puede tener relevancia el hecho de que la población media del municipio español es mucho menor que la población media de los municipios italianos, suecos u holandeses. Esto es así porque el mapa municipal está mucho más fragmentado, y existen más municipios de pequeña población. En cambio, los núcleos urbanos de menor población en Suecia, Italia u Holanda están integrados en jurisdicciones municipales más amplias y más propensas a la contratación externa [20].

D) Resumen de la evidencia sobre formas de producción en residuos sólidos

El cuadro 5.3 ofrece un resumen de la información disponible sobre la distribución del servicio de residuos sólidos según forma de producción para los países de la OCDE. De esta revisión de la estructura de la producción del servicio de residuos sólidos en algunos países de la OCDE se desprenden las siguientes características:

• La presencia de la producción privada es muy importante en los países de la OCDE. Especialmente en los países escandinavos y en España.

---

a 5.000, de 5.001 a 10.000, etc.) supone entrar en zonas de errores muestrales muy altos. El capítulo VIII presenta también las estimaciones más desagregadas, así como sus características estadísticas básicas.

[20] Efectivamente, el tamaño medio (población) del municipio es más grande en todos esos países que en España. Los datos de población y estructura municipal para 2004 indican que la media de habitantes por municipio en España era de 5.327 habitantes. En cambio, en Italia, con un número casi igual de municipios que España (8.101 según el censo de 2001), tenía 57,3 millones de habitantes en 2004, por lo que la población media de los municipios era de 7.076 habitantes, más de un 30 por 100 superior a la de España. Mucho mayor es la diferencia con la población media de los municipios holandeses y suecos en 2004: casi 35.000 habitantes en Holanda y casi 31.000 habitantes en Suecia.

CUADRO 5.3

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS (MUNICIPIOS). PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE

País (año)	*Producción pública*	*Producción privada*	*Otras*
EEUU-residenciales (1997)	35% (38%)	57% (62%)	8%
EEUU-residenciales (2002)	44,5% (50%)	45% (50%)	10,5%
EEUU-comerciales (1997)	22% (24%)	68% (76%)	11%
EEUU-comerciales (2002)	33% (40%)	49% (60%)	18%
Italia (1998)	54%	46%	—
Noruega (1997)	27%	73%	—
Dinamarca (1997)	15%	85%	—
Suecia (1997)	23% (27%)	63% (73%)	14%
Holanda (1997)	58%	42%	—
Reino Unido (1996)	65%	35%	
Irlanda (1995)	61%	39%	—
España (2003)	34%	56%	0%

Notas: — "Otras" indica generalmente coexistencia de producción pública y privada dentro de un mismo municipio.

— No se incluyen Francia, Japón y Alemania por falta de precisión u homogeneidad temporal de los datos disponibles.

— Los porcentajes para España corresponden a los municipios de más de 2.000 habitantes. El grupo de empresas mixtas se ha integrado en la producción pública porque en la gran mayoría de estos casos las administraciones mantienen cuotas muy relevantes, cuando no directamente de control, en las empresas.

— Los porcentajes entre paréntesis muestran el porcentaje corregido —sin considerar los municipios en que coexisten producción pública y privada— para hacer posible la comparación entre países. Esto es: [%PPu / (%PPu + %PPr)] y [%PPr / (%PPu + %PPr)] respectivamente.

Fuentes: OECD (2000a) para Italia, Noruega, Dinamarca y Suecia; adaptado de WARNER y HEFETZ (2004) para EEUU; DIJKGRAAF, GRADUS y MELENBERG (2003) para Holanda; REEVES y BARROW (2000) para Irlanda; y este mismo volumen —capítulo VIII— para España.

• La producción privada ganó posiciones en la década de los noventa, sobre todo en los países escandinavos. En cambio, en EEUU la producción privada retrocedió a final de los noventa e inicios de la presente década, tras haber aumentado en la primera mitad de los noventa. Esto ha generado una incipiente e interesante literatura sobre reversión de la privatización [21]. Hasta ahora no se ha observado este tipo de fenómeno en Europa, más allá de algunos casos singulares.

• Una de las características más singulares de la producción del servicio de residuos sólidos en EEUU es que un porcentaje relevante de municipios fragmentan la jurisdicción municipal a efectos de producción del servicio y coexisten la producción pública y la producción privada. En Europa, sólo en Suecia se encuentra una frecuencia significativa de esta práctica.

• Uno de los rasgos más destacados del servicio de residuos sólidos es que está organizado generalmente como servicio de provisión muni-

[21] Por ejemplo, HEFETZ y WARNER (2004). Esta literatura ha sido revisada más arriba.

cipal. Entre los países analizados, sólo en EEUU, Finlandia e Irlanda se ha encontrado una proporción relevante de municipios con mercado privado (contratos estrictamente privados entre consumidores y empresas). La literatura empírica ha encontrado evidencia de mayor coste asociado a la provisión privada del servicio, y la provisión municipal (que puede tomar forma de monopolio público o de monopolio privado en la producción) [22] está asociada a menores costes [i.e. DUBIN y NAVARRO (1988), OECD (2000a)].

- La producción privada es más frecuente en los municipios de menor población. El caso de España es una excepción a esta pauta, observada en otros países como Italia, Suecia y Holanda.

2. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DE LA PRODUCCIÓN DEL SERVICIO URBANO DE AGUA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Una primera nota de interés es el hecho de que la responsabilidad por la provisión del servicio de agua, generalmente pública, no es siempre de carácter municipal o local. El gráfico 5.1 muestra la titularidad de la provisión en los diferentes países de la OCDE. En tres de cada cuatro países la provisión del servicio es de competencia municipal. Por el contrario, sólo en uno de cada cuatro países la competencia en la regulación económica está en el ámbito municipal [23].

Por lo que respecta a la propiedad de los sistemas de agua y a la gestión de los mismos, el gráfico 5.2 muestra las características generales en los diferentes países de la OCDE a finales de los noventa. Según la información contenida en OCDE (2003), en tres de cada cuatro países la propiedad de los sistemas de agua es total o muy mayoritariamente pública. En algunos casos, como Alemania, Australia, Bélgica, EEUU y Noruega se da una cierta presencia relevante de la propiedad privada. Y sólo en caso de la República Checa y Reino Unido la propiedad es totalmente privada. En cuanto a la gestión del servicio, en la mitad de países de la OCDE es pública en su práctica totalidad. En el resto, con muy pocas excepciones, coexisten la gestión pública y la gestión privada.

[22] El hecho de fragmentar una jurisdicción entre diferentes distritos para la producción del servicio no presupone la ruptura de la producción monopolística, pues puede ser una sola la empresa que obtiene la concesión en cada distrito. Esta reforma puede reportar algunos beneficios relevantes al reducir la dependencia de un único productor y mejorar la información sobre costes y la competencia por comparación. No obstante, la competencia por el consumidor sigue ausente de este sector, lo que resulta adecuado desde el punto de vista de los costes, según el análisis teórico y evidencia empírica disponible.

[23] Escapa a nuestros objetivos el análisis detallado de los sistemas de regulación. KRAEMER (2001) contiene un análisis cualitativo de los sistemas de regulación y de su interrelación con la privatización del servicio.

GRÁFICO 5.1

COMPETENCIA EN LA PROVISIÓN DEL SERVICIO
Y EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA. PAÍSES DE LA OCDE

		Provisión		
		Municipal	*Municipal/Regional*	*Regional/Nacional*
Regulación económica	Municipal	Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Polonia, Suecia		
	Regional/ Nacional	Bélgica, EEUU, España, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Japón, México, Noruega, República Checa, Suiza, Turquía	Alemania, Australia, Nueva Zelanda, Portugal	Canadá, Corea, Reino Unido

Nota: La provisión en Islandia es municipal. No hay información sobre la jurisdicción competente en regulación económica.
Fuente: Adaptado de OECD (2003, 85).

GRÁFICO 5.2

FORMAS DE PROPIEDAD Y GESTIÓN DEL SERVICIO DE AGUA
EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

		Propiedad		
		Pública	*Ambas*	*Privada*
Gestión	Pública	Austria, Canadá, Corea, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Polonia, Suecia, Suiza, Turquía		
	Ambas	Francia, Holanda, Hungría, México, Nueva Zelanda, Portugal, España	Alemania, Australia, Bélgica, EEUU, Noruega	República Checa
	Privada			Reino Unido

Nota: En Italia y Japón existe la gestión privada, pero su relevancia es marginal. No existe información para Islandia.
Fuente: Adaptado de OECD (2003, 85).

A) Estados Unidos

Por lo que respecta a la forma de producción del servicio, en el caso de los EEUU una vez más las encuestas del ICMA ofrecen información reciente. El cuadro 5.4 recoge los datos presentados en WARNER y HEFETZ (2004) al analizar la información de la encuesta más reciente de ICMA. Los resultados indican que en 2002 la producción del servicio de sumi-

nistro de agua era estrictamente pública en el 76 por 100 de municipios y estaba contratada externamente en el 10 por 100. Por lo que respecta al tratamiento de agua, la producción era estrictamente pública en el 72 por 100 de los municipios y contratada externamente en el 16 por 100. No cabe duda alguna del peso mucho mayor de la producción pública en el servicio de agua, tanto por lo que respecta al abastecimiento como al tratamiento.

La coexistencia entre producción pública y producción privada dentro de una misma municipalidad (*mixed public-private*) alcanzaba en 2002 el 14 por 100 en el servicio de suministro de agua y el 12 por 100 en el de tratamiento [24]. Por último, dentro de la categoría general de contratación externa, la contratación del servicio a administraciones o agencias supramunicipales es bastante frecuente en el servicio de agua, a diferencia de lo que sucedía en el servicio de residuos sólidos.

CUADRO 5.4

FORMAS DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA (DATOS EN PORCENTAJES)

	Suministro de agua			*Tratamiento de agua*		
Forma de producción	*1992*	*1997*	*2002*	*1992*	*1997*	*2002*
1) Totalmente pública	75	67	76	67	62	71
2) Parcialmente pública	8	7	14	6	6	12
3) Contrato externo	17	25	10	27	32	16
Pública (corregido)	92	73	88	71	66	82
Privada (corregido)	18	27	12	29	34	18

Notas: Los totales (1+2+3) pueden no sumar 100 por efecto del redondeo.

Los porcentajes corregidos toman en cuenta sólo los municipios con producción estrictamente pública y estrictamente privada. Esto es: [%PPu / (%PPu + %CE)] y [%CE/ (%PPu + %CE)] respectivamente. El contrato externo puede haber sido otorgado a otra administración o agencia pública ajena al municipio, por lo que la estimación de producción privada —en sentido estricto— puede estar sesgada al alza. En el caso del servicio de agua el sesgo puede ser muy apreciable, pues en este servicio el contrato con otro gobierno es relativamente frecuente. En todo caso, cabe señalar, como antes, que desde la perspectiva del gobierno que externaliza el contrato con un gobierno ajeno no es demasiado diferente a una privatización.

Fuente: Adaptación propia de los resultados presentados en WARNER y HEFETZ (2004, 10), a partir de las encuestas de ICMA (1992, 1997 y 2002). Agradezco a Mildred WARNER su ayuda en la interpretación de los datos de las encuestas ICMA, de forma que tuviesen sentido en el contexto de este trabajo.

Por otra parte, los datos para 2003 de la Agencia de Protección Medioambiental de EEUU indicaban que el 82 por 100 de la población

[24] La coexistencia de producción pública y privada es excepcional en España. Es el caso de municipios como Calvià i Marratxí, en Baleares. Ambos tienen varios núcleos urbanos con población servida en unos casos por producción pública y en otros casos por producción privada.

servida colectivamente recibía el servicio mediante sistemas de agua de propiedad pública local, regional o federal (WALLSTEN y KOSEC, 2005, 1). Este porcentaje de población es muy similar al que se desprende de los porcentajes para suministro de agua en 2002 del cuadro 5.4, si consideramos las diferentes categorías incluidas en la misma.

B) Unión Europea

La información cuantitativa disponible sobre forma de producción del servicio en la gran mayoría de países de la OCDE no es tan regular y actualizada como la disponible para EEUU. Para los países de la Unión Europea (antes de la ampliación de 2004) se dispone de un estudio de carácter homogéneo realizado en 1996 por la Unión Europea de Asociaciones Nacionales de Suministradores de Servicios de Agua y Saneamiento (EUREAU, 1996). El gráfico 5.3 presenta los resultados de este estudio. En 10 países de la UE la producción estrictamente pública era empleada para el abastecimiento de más del 95 por 100 de la población: Bélgica, Italia, Portugal, Suecia, Austria, Dinamarca, Grecia, Holanda, Irlanda y Luxemburgo. En el caso de los seis últimos, de hecho, la producción era totalmente pública.

Por lo que respecta a los restantes países de la UE en 1996, en tres de ellos el peso de la producción pública era sensiblemente mayor al de la producción privada o mixta [25]: Finlandia, Alemania y España. Por último, la producción privada era mayoritaria en Francia y en el Reino Unido. Sin embargo, el caso de estos dos últimos países es muy diferente en algunos aspectos cruciales. En el caso de Francia, la provisión del servicio es municipal, la propiedad de las infraestructuras y la fijación de tarifas continúa en manos de los municipios en la gran mayoría de los casos y poco más del 10 por 100 de los sistemas locales de agua en Francia son propiedad de empresas privadas [26]. Por el contrario, en el Reino Unido la provisión del servicio es de carácter supramunicipal, la propiedad de los sistemas de agua es privada en Inglaterra y Gales (pero no en Escocia e Irlanda de Norte, donde la propiedad y la producción son públicas) y los precios son fijados por las empresas en el marco establecido por una agencia reguladora independiente.

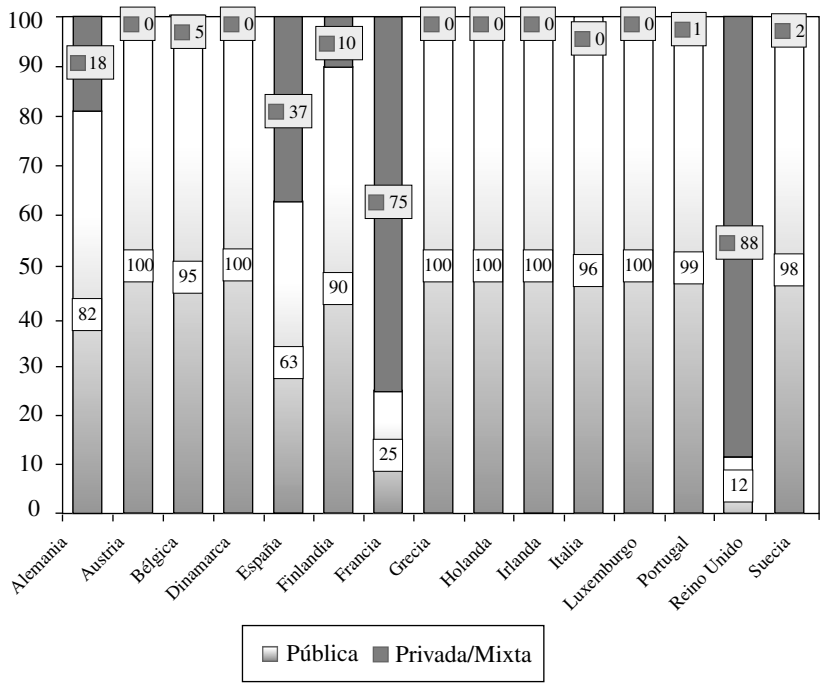
---

[25] En el estudio de EUREAU se agregan la producción por empresa privada y por empresa mixta, probablemente porque la información se refiere más a la participación del sector privado en la gestión del agua que a la privatización estricta (gestión por empresa privada) del mismo.

[26] JACOBSON y TARR (1995). Obsérvese que esto contradice la información suministrada en OCDE (2003) y presentada en el gráfico 5.2, que sugería la ausencia de propiedad privada de sistemas de agua en Francia.

GRÁFICO 5.3

PRODUCCIÓN PÚBLICA Y PRODUCCIÓN PRIVADA DEL SERVICIO DE AGUA EN LOS PAÍSES DE LA UE, 1996 (EN % DE LA POBLACIÓN)



Fuente: EUREAU (1996).

La información sobre estructura de la gestión del agua suministrada por EUREAU presenta algunas contradicciones con la información suministrada en OCDE (2003). Por ejemplo, en OCDE (2003) —gráfico 5.2— se sugiere que en Finlandia sólo existe gestión pública y que coexisten la gestión pública y gestión privada en países como Holanda, Portugal o Bélgica. Sin embargo, en EUREAU (1996) Finlandia tiene una cuota pequeña pero significativa de gestión privada, mientras que en Holanda, Portugal y Bélgica la gestión privada en nula o marginal.

Aunque el estudio de EUREAU es más antiguo que el de la OCDE, sus datos parecen más precisos. Así lo confirma un reciente y muy útil estudio editado por MOHAJERI, KNOTHE, LAMOTHE y FABY (2003) y publicado por la Comisión Europea, y que ofrece datos para los años finales de la década de los noventa o los iniciales de la actual. Aunque la información cuantitativa no está disponible para alguno de los países de la UE, se pueden destacar los siguientes resultados: en Austria, Dinamarca,

Holanda, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Suecia la producción privada del servicio de suministro de agua es inexistente o muy marginal; en Alemania, Bélgica, Finlandia e Italia las empresas privadas se encargan de entre el 5 y el 20 por 100 del suministro, y la producción pública es muy mayoritaria. En España las empresas privadas o mixtas (público-privadas) absorbían casi la mitad del suministro (el 44,5 por 100 en 2000). En Francia las empresas privadas gestionaban el servicio del agua en el 52 por 100 de los municipios. La gestión privada es más frecuente en municipios de mayor población, de modo que la población servida por empresas privadas se elevaba al 79 por 100. En Inglaterra y Gales el servicio estaba completamente privatizado (aunque no en Escocia e Irlanda del Norte) [27].

En términos dinámicos, los resultados indican que durante la segunda mitad de los noventa la producción privada había avanzado en Francia, España e Italia, y se había mantenido relativamente igual en el resto de países de la Unión Europea. Por otra parte, MOLINA, GARCÍA ECHEVARRÍA, DEL VAL y VALDÉS (2003b) diagnostican la existencia de perspectiva de avance de la participación público-privada en algunos países en los que existe un gran predominio de la producción pública [28].

C) España

A diferencia de lo que sucede con los residuos sólidos, en España se dispone de una base de información regular proporcionada por la Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento (AEAS), que viene elaborando desde 1987 encuestas periódicas sobre diversas características de los servicios de suministro de agua potable y de saneamiento. Aunque la primera encuesta no incluía información sobre la forma de gestión del servicio (AEAS, 1990), ésta se incorporó en ediciones posteriores [29]. Estas encuestas han aportado una información que va siendo más

[27] Este conjunto de informaciones se ha obtenido de, respectivamente, SCHÖNAUER (2003), JENSEN (2003), DALHUISEN (2003), TSAGARAKIS, PARANYCHIANAKIS y ANGELAKIS (2003), KOUNDOURI, MANTZOU y MOUSOULIDES (2003), AUBIN y VARONE (2003), LANNERSTAD (2003), KNOTHE, KRAMER y MOHAJERI (2003b), AUBIN (2003), SÉPPÄLÄ (2003), SOMMA (2003), MOLINA, GARCÍA ECHEVARRÍA, DEL VAL y VALDÉS (2003a), LAMOTHE (2003) y MEMON FAYYAZ y BUTLER (2003).

[28] Es oportuno aclarar que en los textos incluidos en MOHAJERI, KNOTHE, LAMOTHE y FABY (2003) se considera también como "modelo privado" a las empresas públicas que están sometidas a derecho privado, en la medida en que operan de forma equivalente a las empresas privadas. Sin embargo, en el marco teórico y conceptual de nuestra investigación, las empresas públicas son consideradas como modelo público, pues lo que importa aquí es que el control operativo de la empresa continúa siendo público, aunque la empresa opere bajo las normas de Derecho privado.

[29] Las encuestas han sido elaboradas para los años 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2002. La encuesta de AEAS correspondiente a 2004 está en curso de elaboración durante 2005, pero sus resultados no aparecerán, previsiblemente, hasta 2006, mucho después del cierre del contenido de este trabajo.

amplia con el paso del tiempo, y las mejoras en su diseño y en su grado de cobertura han aumentado la calidad de las últimas ediciones [30].

Los resultados de las encuestas de AEAS en la década de los noventa han tenido reflejo en la literatura. Por ejemplo, SOLER MANUEL (2003) presenta resultados de las encuestas para los años 1992, 1994 y 1996; FERNÁNDEZ PÉREZ (2002) presenta resultados de la encuesta para 1998. La utilidad de esta información es muy relativa. Las encuestas realizadas por AEAS toman como unidad de análisis la entidad suministradora del servicio, que es la encargada de responder a los cuestionarios. La información de resultados sobre formas de producción presentada hasta la encuesta de 1998 se estructuraba a partir del número de cuestionarios contestados. Muy probablemente, esto explica la inestabilidad de los resultados sobre formas de producción que se derivan de las encuestas de AEAS en la década de los noventa. Por ejemplo, los sucesivos resultados para la cuota de la empresa privada son 39,8 por 100 (1992), 49,3 por 100 (1994), 48,4 por 100 (1996) y 32,8 por 100 (1998). A su vez, los de la empresa mixta son 10,8 por 100 (1992), 4,1 por 100 (1994), 11,6 por 100 (1996) y 21,9 por 100 (1998).

Los resultados no se presentan en términos de municipios, y hasta 1998 no se ofrecían en términos de población. De haberse hecho esto último, por otra parte, los resultados serían muy poco robustos desde el punto de vista estadístico; existe un gran sesgo en los mismos, pues las probabilidades (y frecuencia) de contestación al cuestionario de AEAS son mucho mayores en el caso de municipios de mayor dimensión y municipios para los que la organización del suministro de agua es supramunicipal. Este sesgo es algo menor en los resultados agregados en términos de población de las encuestas más recientes, por el aumento progresivo del grado de cobertura de la encuesta. Sin embargo, aún subsiste un nivel relevante de sesgo en la medida en que los resultados son estructuralmente diferentes según el tamaño de la población y además el grado de respuesta es mucho mayor en los municipios de mayor población que en los de menor población.

De hecho, una fuerte limitación de las encuestas de AEAS es la total ausencia de información de nivel municipal o territorial en las respectivas publicaciones en que se presentan los resultados agregados obtenidos con las encuestas [i.e. AEAS (1997, 1998, 2000, 2002, 2004)]. Y, además, no es posible el acceso a los datos desagregados de que dispone AEAS a partir de las respuestas a las encuestas. Desafortunadamente, esto limita la utilidad de estas encuestas a la información descriptiva de los datos agregados y hace imposible tanto corregir los sesgos comen-

[30] La representatividad (en sentido estadístico) de las encuestas de AEAS era muy reducida en las primeras ediciones, pues la información se había obtenido a partir de una cifra extremadamente reducida de respuestas a cuestionarios: para la de 1987 se obtuvieron 131 respuestas; para las de 1990 a 1994, menos de 100 (AEAS, 2004, 57).

tados más arriba, como el contraste robusto de hipótesis y resultados por medio de instrumental estadístico y econométrico.

Por otra parte, conviene mencionar la información ofrecida en MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2004). Como ya se ha indicado más arriba, los resultados de este trabajo se establecen a partir de una encuesta a municipios de población superior a 1.000 habitantes a finales de 2001 e inicios de 2002, cuya única pregunta era si el municipio había contratado (o no) el servicio con una empresa privada. Los resultados son significativos desde el punto de vista estadístico, tanto para la muestra agregada como para los municipios más pequeños, e indican que el 48,9 por 100 de los municipios habían contratado el servicio a una empresa privada. El porcentaje de producción mediante empresa privada era menor en el caso de los municipios de menor población (31,6 por 100 en el tramo de 1.001 a 2.000 habitantes), crecía hasta llegar a su máximo de 69,3 por 100 en el tramo de 5.001 a 20.000 habitantes y decrecía en los municipios de más de 20.000 habitantes, aunque mantenía porcentajes superiores al 50 por 100 en los municipios de más población [31].

Por lo que respecta a las formas de producción del servicio de suministro de agua, los cuadros 5 y 5.*bis* presentan los resultados obtenidos a partir del análisis de una reciente encuesta realizada a los municipios españoles de más de 2.000 habitantes para el año 2003 [32]. Con carácter general, se puede situar el alcance de la producción privada del servicio de residuos sólidos en el 42 por 100 de los municipios españoles de más de 2.000 habitantes y en el 40 por 100 de la población.

CUADRO 5.5

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA EN ESPAÑA. MUNICIPIOS

	España (2003)				
Tamaño municipio (población)	*Pública directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Producción privada*	*Otros*
2.001-10.000	33,7%	24,8%	5,1%	36,4%	0,0%
10.001-30.000	16,5%	16,4%	6,9%	59,8%	0,5%
30.001-50.000	7,9%	30,3%	14,5%	46,0%	1,3%
50.001-100.000	6,8%	34,3%	15,1%	43,8%	0,0%
Más de 100.000	12,3%	38,6%	15,8%	33,3%	0,0%
Total (ponderado)	27,7%	23,9%	6,4%	41,8%	0,1%

[31] Los porcentajes intermedios de producción privada son 43,5 por 100 en los municipios entre 2.001 y 5.000 habitantes, 52,6 por 100 en los municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes y 59,1 por 100 en los municipios de más de 50.000 habitantes.

[32] En el capítulo VIII se presentan las características técnicas y resultados detallados de la encuesta.

CUADRO 5.5.*BIS*

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA EN ESPAÑA. POBLACIÓN

	España (2003)				
Tamaño municipio (población)	*Pública directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Producción privada*	*Otros*
2.001-10.000	29,6%	23,9%	4,5%	41,9%	0,0%
10.001-30.000	15,3%	16,2%	7,2%	60,6%	0,7%
30.001-50.000	8,6%	30,1%	14,3%	45,5%	1,5%
50.001-100.000	6,8%	34,5%	15,5%	43,2%	0,0%
Más de 100.000	9,4%	47,5%	15,4%	27,7%	0,0%
Total (ponderado)	13,8%	34,1%	11,7%	40,2%	0,2%

Nota: * *Otros* indica que el término municipal está dividido en áreas de servicio, alguna(s) de las cuales está servida con producción pública y otra(s) con producción privada [33].

** Los totales pueden diferir de 100,0 a causa del redondeo.

Fuente: Elaboración propia.

El servicio por empresa mixta público-privada se da algo más en el 6 por 100 de los municipios, que incluyen a casi el 12 por 100 de la población. En la mayor parte de estas empresas la participación del gobierno municipal (o de nivel superior) es mayoritaria. En cuanto al concepto más genérico de *participación privada* en la producción del servicio, introducido más arriba, los resultados de la encuesta muestran participación privada en el 48 por 100 de los municipios de más de 2.000 habitantes, y ésta alcanza al 52 por 100 de la población [34].

La presencia de la producción mediante empresas públicas es mayor en los municipios de mayor población, aunque la frecuencia de esta forma de producción es también importante en los municipios de menos habitantes. Entre estos últimos, casi el 60 por 100 produce el servicio mediante producción directa o por empresa pública.

En suma, la producción privada es mayoritaria en los municipios de 10.000 a 30.000 habitantes, y la producción exclusivamente pública es mayoritaria en los municipios más pequeños (por debajo de 10.000 habitantes) y en los de más habitantes (por encima de 100.000). La mayor diferencia entre estos últimos es que entre los más pequeños es más fre-

[33] Éste es el caso de Calvià y Marratxí (Baleares), como se ha indicado en la nota a pie núm. 24 de este capítulo.

[34] Los resultados sobre participación privada obtenidos en este análisis (pública + mixta) son iguales en términos agregados a los obtenidos por MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2004). Por lo demás, la diferencia más grande se sitúa en los municipios mayores. El error muestral de la estimación de MARTÍNEZ RODRÍGUEZ en este caso es muy elevado, mientras nuestra estimación se refiere a toda la población.

cuente la producción directa, mientras que en los más poblados predomina la empresa pública municipal.

D) Resumen de la evidencia sobre formas de producción de suministro de agua

La estructura de la producción del servicio de agua en los países de la OCDE se caracteriza por los siguientes rasgos:

• La presencia de la producción privada es muy minoritaria, resultado diferente al que se ha encontrado para el servicio de residuos sólidos.

• Entre los países para los que se dispone de información representativa y comparable (Unión Europea y Estados Unidos) la producción privada sólo tiene una cierta significación en Francia y Gran Bretaña, donde es mayoritaria, y en España, donde su presencia es muy importante. En sentido más amplio, si nos referimos a la participación privada, que incluye a las empresas mixtas, Alemania y Finlandia también registran una cierta presencia privada, aunque en unos niveles relativos modestos.

• La deficiencia y la falta de homogeneidad de la información disponible impiden llegar a conclusiones taxativas sobre la dinámica de la privatización en este servicio. En todo caso, se puede señalar que la producción privada ha tenido un ligero avance en los años finales de la década de los noventa, aunque el avance se ha circunscrito a Francia y España, países donde ya estaba muy implantada. En cambio, siguen sin registrarse niveles de actividad privada relevantes en los países que tradicionalmente han sido más renuentes a la privatización. En general, en estos países las perspectivas de futuro parecen más propicias a la participación del sector privado mediante cooperación empresarial con el sector público que a la privatización del servicio.

CAPÍTULO VI

MOTIVACIONES DE LA PRIVATIZACIÓN LOCAL: EVIDENCIA EMPÍRICA

En los capítulos anteriores se ha constatado que en el último cuarto del siglo XX la privatización de servicios locales ha tenido una pujanza considerable, aunque su expansión parece haberse reducido en los últimos años. El análisis y la evaluación de las reformas en los servicios locales se caracterizan cada vez más por el pragmatismo. Dada la evidencia de resultados ambivalentes en las experiencias privatizadoras, el análisis de la privatización local ha perdido intensidad ideológica.

En este capítulo analizamos la literatura empírica que estudia los factores que han impulsado la privatización de servicios locales. En primer lugar, discutimos los motivos básicos que se han planteado en la literatura académica y en la práctica política para explicar la privatización local. A continuación, revisamos la literatura empírica y analizamos qué factores explicativos han tenido mayor relevancia en la práctica y cuáles han sido menos importantes. Nos centramos en los trabajos de tipo econométrico, que emplean muestras amplias de municipios y que utilizan variables de control para asegurar el mayor grado de robustez posible al análisis de los factores explicativos de la privatización local. Finalmente, se discute la evidencia y se establecen conclusiones.

1. LOS OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACIÓN LOCAL: UNA DISCUSIÓN DE TIPO GENERAL

Entre los primeros estudios econométricos [1] sobre la relación entre costes de servicios locales y forma de producción, publicados en la década de los setenta, muchos encontraban que la producción privada estaba asociada con menores costes. Trabajos como los de KITCHEN (1976), KEMPER y QUIGLEY (1976) y POMMEREHNE y FREY (1977) encuentran este resultado para el servicio de residuos sólidos. En el caso del servicio de suministro de agua, éste era también el resultado obtenido en los dos primeros estudios econométricos publicados [MORGAN (1977) y CRAIN y ZARDKOOHI (1978)] [2].

Por otra parte, aunque varios estudios mostraban que el recurso a la producción privada podía reducir los costes de la prestación de servicios locales, muchos municipios persistían en mantener todos sus servicios, o la gran mayoría de los mismos, con producción pública. Esta observación era especialmente paradójica en el caso de EEUU, que prácticamente monopolizaba los estudios empíricos sobre forma de producción y costes hasta la década de los noventa. Como se ha visto más arriba, la producción privada en la gran mayoría de servicios locales en EEUU continúa siendo minoritaria, incluso en el caso de algunos tan susceptibles *a priori* de producción privada como el de residuos sólidos residenciales.

Esta aparente paradoja, la renuncia a reducir el coste de algunos servicios mediante la privatización, acentuó el interés del análisis sobre los objetivos de la privatización local. En la discusión sobre los factores que explican la decisión de privatizar los servicios locales se ha prestado especial atención a los relacionados con las presiones fiscales, la reducción de costes, los intereses políticos y las motivaciones ideológicas.

---

[1] En los setenta aparecieron también numerosos estudios de caso que documentaban grandes ahorros de coste mediante la privatización de servicios locales. Además, la dimensión de las reducciones de costes era importante. En SAVAS (1987) se puede encontrar información exhaustiva sobre estudios de caso. Estos estudios casuísticos, aunque pueden tener interés para ilustrar experiencias concretas de reforma, tienen escasa significación y nula relevancia comparativa.

[2] Procede señalar que algunos de los primeros estudios econométricos sobre residuos sólidos no hallaban relación significativa entre forma de producción y costes [HIRSCH (1965), PIER, VERNON y WICKS (1974), COLLINS y DOWNES (1977)]. Por lo que respecta al servicio de aguas, los estudios publicados desde los ochenta muestran de forma bastante sistemática falta de relación entre forma de producción y coste. El capítulo VII revisa de forma detallada las características básicas y los resultados de todos los trabajos econométricos existentes en la literatura sobre la relación entre la forma de producción y el coste para los servicios de residuos sólidos y de suministro de agua.

A) Presiones fiscales

En la parte central del siglo XX los gobiernos empleaban el aumento de la presión fiscal como instrumento para obtener los recursos que requería el crecimiento del gasto público derivado de la expansión de los mecanismos de bienestar y de la provisión de servicios públicos en todos los niveles de la administración. En el nivel local, esta tendencia al aumento de la presión fiscal se frenó en EEUU en la década de los setenta. Por una parte, el entorno local se enrareció con las revueltas impositivas y la introducción de legislación limitativa de la presión fiscal local [3]. Por otra parte, las crisis económicas de la época tuvieron como consecuencia la reducción de las transferencias de recursos estatales y federales hacia los municipios. 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. Con el transcurso del tiempo, estas restricciones de carácter fiscal se extendieron a otros países.

Una primera respuesta a estas restricciones fiscales puede buscarse en el uso de fuentes alternativas para generar 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 (2002c) analiza la relación entre forma de producción del servicio de residuos sólidos y tasas cobradas por los municipios a los usuarios, y encuentra que las tasas son más altas con producción privada que con producción pública. Por otra parte, BEL y MIRALLES (2005) analizan los factores que explican el grado de déficit específico del servicio de residuos sólidos. A partir de su análisis econométrico hallan que en los municipios de menor población (menos de 5.000 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 apelación al presupuesto general del municipio.

En suma, en presencia de restricciones fiscales que obstaculicen la obtención de recursos por las vías más convencionales 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 o, en cualquier caso, el aumento del nivel de cobertura de la financiación del servicio mediante los pagos del usuario, puede ser una estrategia perseguida para generar recursos. En este marco, el contexto

[3] Como la proposición 13 de California, en 1978, comentada al revisar la experiencia de EEUU.

de reforma de gestión que supone la privatización puede ofrecer la oportunidad de efectuar estos cambios de tipo fiscal con menor coste político.

B) Reducción de costes

Una segunda respuesta a la existencia de restricciones fiscales puede ser reducir los costes del servicio [4]. Claro que éste puede ser también un objetivo de la privatización aunque no existan 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 introducción de competencia donde existía antes un monopolio público. Por otra parte, la existencia de la posibilidad de realizar economías de escala cuando el ámbito territorial en el que el servicio está organizado (que acostumbra a corresponder con la jurisdicción del municipio) no es óptimo.

Como se ha mencionado en el capítulo destinado a la revisión de los fundamentos teóricos de la privatización local, la teoría de la elección pública sostiene que cuando la producción de servicios públicos es monopolizada por políticos y burócratas 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 permitirá que la oferta del servicio público no sea excesiva y los costes sean menores. Obsérvese, no obstante, que la privatización no es equivalente a la introducción de competencia por el servicio.

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, por una parte, la realización de economías de escala mediante la priva-

[4] Existe una tercera respuesta: el recorte del servicio. Profundizar en esta estrategia no tiene aquí interés alguno. Sin embargo, hay que dejar constancia de que es posible que uno de los factores que explican la privatización de algunos servicios muy singulares —como prisiones— haya sido aprovechar la reforma para reducir la calidad del servicio y con ello los costes generados por el mismo.

tización se ve limitada a los municipios que operan a escala ineficiente por reducida, que son generalmente los pequeños. Por otra parte, también es necesario matizar que para agregar la demanda y realizar economías de escala existen otras fórmulas, como la cooperación intermunicipal. Mediante la cooperación intermunicipal los municipios pequeños pueden lograr escalas más eficientes para la producción del servicio. Y esta estrategia es compatible tanto con el mantenimiento de la producción pública como con la privatización del servicio.

C) Intereses políticos y motivaciones ideológicas

Además de los factores de tipo económico, vinculados a la hacienda local y a la eficiencia del servicio, se han discutido también otros factores de tipo no estrictamente económico para explicar las decisiones de privatizar servicios locales: la persecución de intereses políticos y de motivaciones ideológicas. 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 [5].

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 la revisión de los fundamentos teóricos de la privatización local se ha comentado un interesante resultado ofrecido por HART, SHLEIFER y VISHNY (1997) acerca de la relación entre la privatización y la corrupción y el sobre-empleo (exceso de colocación). Por una parte, 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 extracción de rentas de empresas públicas. Por el contrario, en el caso de producción pública los políticos pueden transferir rentas, mediante colocaciones o sueldos relativamente altos, a cambio de apoyo político.

Este tipo de consideraciones ha llevado a relacionar la decisión de privatizar con la fuerza relativa de los diferentes grupos de interés. La existencia de un nivel alto de sindicalización y de sindicatos fuertes esta-

[5] Esta cuestión se ha discutido más extensamente en el apartado "Enfoques teóricos de relevancia para la privatización", en el capítulo III.

ría asociada negativamente con la privatización. Por el contrario, la existencia de grupos empresariales potentes y de un tejido empresarial bien articulado e influyente estaría asociada con mayor privatización.

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. Ha sido habitual considerar a las formaciones en la derecha del espectro político como más próximas a la idea de la superioridad de lo privado, mientras que las formaciones en la izquierda del espectro político se sitúan más próximas a la noción de bondad de lo público. Bajo este prisma, los gobiernos conservadores estarían asociados a más privatización y los gobiernos de izquierda a más producción pública.

2. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA DECISIÓN DE PRIVATIZAR

La literatura empírica sobre la decisión de privatizar ha estado muy concentrada en la experiencia de Estados Unidos. En 1986 aparece el primer artículo, «The decision to contract out: An empirical analysis», de James M. FERRIS, publicado en *Urban Affairs Quarterly* [6]. La docena de trabajos econométricos subsiguientes publicados hasta el año 2000 también estudian la experiencia estadounidense. No es hasta este año cuando aparece el estudio de MÉNARD y SAUSSIER (2000) sobre Francia, el primero no referido a EEUU. Más recientemente, en 2003 aparecen publicados los trabajos de BEL y MIRALLES para España, de DIJKGRAAF, GRADUS y MELENBERG para Holanda, y de OHLSSON para Suecia, que han contribuido a superar la carencia de análisis empírico para Europa. En los siguientes apartados se aplica la estructura geográfica para organizar la revisión de la literatura: 1) Estados Unidos, 2) Europa.

A) Estados Unidos

a) Los trabajos convencionales multiservicio

El primer trabajo empírico en la literatura que emplea el análisis econométrico multivariante para determinar los factores que explican la deci-

[6] En la actualidad esta revista se denomina *Urban Affairs Review.* Por otra parte, ocasionalmente también se alude al estudio de SONENBLUM, KIRLIN y RIES (1977) como antecedente de análisis empírico sobre los motivos de la contratación externa. En este caso, el análisis empírico se ciñe a la contratación de servicios por municipios del condado de Los Ángeles con el gobierno del propio condado (SONENBLUM, KIRLIN y RIES, 1977, 118 y ss.). Por tanto, se trata de un antecedente de análisis empírico sobre contratación intergubernamental, pero no sobre privatización.

sión de privatizar es el de FERRIS (1986), que trabaja con una muestra de 43 servicios diferentes en 477 ciudades de más de 25.000 habitantes. Los datos corresponden a 1982. La variable a explicar es el grado de contratación externa, definido como el porcentaje de servicios con contrato externo en cada municipio. Las variables explicativas son de tres tipos: *a)* ofertas, relacionadas con los costes de producción y la disponibilidad de productores externos; *b)* fiscales, relativas al entorno fiscal en la ciudad; y *c)* políticas, relacionadas con factores políticos que influyen en la decisión.

Como variables relacionadas con los costes se especifican, por un lado, *a)* el ratio entre el salario medio público y el privado, y *b)* el porcentaje de trabajadores sindicalizados. Se considera que la brecha salarial entre sector público y privado y los beneficios no salariales derivados de mayor sindicalización delimitan el margen disponible para reducir costes mediante la privatización [7]. Además, se especifican variables relacionadas con la población, pues se considera que cuanto mayor es la dimensión de la ciudad, mayor es la probabilidad de que existan diferentes productores privados del servicio y, por tanto, más competencia.

Por lo que respecta a las variables relacionadas con el entorno fiscal, se especifican la presión fiscal local, el grado de financiación supramunicipal de la ciudad y la existencia de límites legales a la presión fiscal global impuestos por el Estado. Por una parte, se considera que la existencia de una presión fiscal alta y un nivel bajo de financiación exterior someten al municipio a mayor presión para la reducción de costes. Además, la existencia de límites legales a la presión fiscal establece presión adicional para reducir los costes, pues no pueden usarse vías que aumenten la presión fiscal, como las fuentes de financiación alternativas.

Por último, para evaluar la influencia de factores políticos se especifican variables como la existencia de una estructura gerencial en el municipio y la importancia de los grupos de interés que puedan presionar en busca de redistribución mediante los servicios locales, además del porcentaje del empleo público municipal sobre el total. La existencia de una estructura gerencial se asocia a menor interferencia política y por tanto a menor rechazo a privatizar. Por otra parte, se considera que el mayor peso de los grupos de interés favorables a la redistribución influirá negativamente en la privatización.

La capacidad explicativa del análisis empírico de FERRIS (1986, 302) es baja. Los salarios públicos altos, el tamaño del municipio y la exis-

[7] En HOOVER y PEOPLES (2003) puede encontrarse evidencia empírica reciente sobre estas cuestiones.

tencia de fuertes restricciones fiscales están correlacionados positivamente con la privatización. El peso del empleo público en el municipio está relacionado negativamente con la privatización.

El modelo planteado por FERRIS, y su especificación de variables, fueron utilizados por varios de los trabajos que aparecieron a continuación. MORGAN, HIRLINGER y ENGLAND (1988) usan la misma muestra que FERRIS y extienden su análisis de dos formas. Por un lado, amplían el concepto de la variable explicada y, además del porcentaje de contratación externa, desagregan en producción estrictamente privada (con ánimo de lucro), producción por entidades sin ánimo de lucro y producción por otras agencias públicas [8]. Por otra parte, amplían la cantidad de servicios considerados, que pasan de 43 a 56. Las variables explicativas son las mismas que en FERRIS (1986) y los resultados son, lógicamente, muy similares. La principal diferencia es un ligero aumento de la capacidad explicativa de la ecuación cuando se estudia sólo la frecuencia de la producción privada con ánimo de lucro. En cambio, el ajuste es mucho más pobre cuando se considera la externalización a entidades privadas sin ánimo de lucro. Por otra parte, la diferencia entre salarios públicos y privados deja de tener significación (MORGAN, HIRLINGER y ENGLAND, 1988, 368).

BENTON y MENZEL (1992) siguen también el modelo de FERRIS y aplican las mismas familias de variables. No obstante, añaden una nueva familia, relacionada con cambios en la demanda. Consideran que ante el crecimiento intenso de la demanda es difícil que se produzcan respuestas rápidas y ágiles de las burocracias y de las agencias públicas, lo que acentúa las necesidades de reforma en la gestión. Por esto, BENTON y MENZEL esperan que el crecimiento intenso de la demanda (que aproximan mediante la tasa de crecimiento de la población) esté positivamente asociado a la privatización. La muestra de BENTON y MENZEL está compuesta de 57 condados del estado de Florida, y los datos se obtienen para el período 1988-89. La variable a explicar es el porcentaje de privatización de los servicios que provee cada uno de los condados y en su análisis empírico distinguen entre servicios contratados y servicios franquiciados (en estos últimos el productor cobra directamente al usuario del servicio).

Los resultados del análisis empírico de BENTON y MENZEL (1992, 447-9) indican que el crecimiento de la demanda está correlacionado positivamente con la privatización. Es muy interesante el resultado de que la presión fiscal no influye significativamente en la contratación externa, pero sí influye en la privatización mediante franquicias. Esto

[8] MORGAN y HIRLINGER (1991) hacen un análisis similar sobre la decisión de contratar con otro gobierno.

podría sugerir que el cobro del servicio de forma directa por parte de la empresa contratada (característico del sistema de franquicia) puede usarse para reducir la presión del servicio sobre el presupuesto.

El trabajo de MIRANDA (1994) es similar a los revisados hasta ahora. Sin embargo, se considera un abanico mucho más amplio de variables de tipo político. Entre éstas destaca una nueva incorporación a la literatura: la longevidad política del alcalde. Se considera que cuanto mayor es el período de tiempo que el alcalde lleva en el cargo, menos agresivas serán las reformas emprendidas. Por el contrario, los nuevos alcaldes usarán la amenaza de la privatización —con alguna experiencia práctica incluida— para estimular un mejor funcionamiento de la burocracia pública. Por lo demás, MIRANDA aplica las mismas familias de variables. Su muestra está compuesta de 64 categorías de servicios en 263 municipios de EEUU, y la información se refiere a 1982. La variable a explicar es, por un lado, el porcentaje de producción directa de los servicios que provee cada uno de los municipios. Por otro, el grado de contratación externa cuando el municipio usa esta fórmula (contratación completa o mixta).

Los resultados de MIRANDA (1994, 260) indican que las variables que muestran mayor capacidad explicativa son todas de tipo político: las que corresponden con el tamaño del empleo público local y de los hogares de menor renta (grupos de interés), y el número de mandatos consecutivos del alcalde (menor capacidad de reforma). Los tres factores están positivamente asociados con el grado de producción directa de servicios. En cambio, las variables fiscales muestran escasa significación estadística. La única excepción relevante es la existencia de límites legales a la presión fiscal, que está negativamente asociada al grado de producción directa. Por último, es interesante destacar que la brecha salarial entre salarios públicos y salarios privados no tiene efectos sobre el grado de producción directa.

Por último, en este apartado de trabajos convencionales multiservicio procede mencionar el de GREENE (1996), que maneja una muestra de 70 servicios en 188 ciudades de tamaño mediano, con información relativa al año 1988. El análisis de GREENE se limita al uso de variables de tipo económico y no considera variables de tipo político. La variable explicada es el porcentaje de servicios privatizados en la ciudad, y los resultados indican que la privatización está positivamente asociada con los municipios relativamente ricos, con haciendas saneadas y con localización metropolitana (GREENE, 1996, 138).

b) Los trabajos convencionales uniservicio

Una de las deficiencias principales de los modelos multiservicio es que no permiten incorporar características específicas de cada servicio,

y las características singulares pueden afectar de forma diferente a la decisión de privatizar. En paralelo a los trabajos mencionados más arriba se desarrollaron otros estudios empíricos centrados en un servicio o en varios servicios estudiados de forma individual.

Prácticamente contemporáneo al trabajo pionero de FERRIS (1986) es el de McGUIRE, OHSFELDT y VAN COTT (1987). Estos autores centran su atención en el servicio de transporte escolar, de competencia local. Disponen para ello de información agregada a nivel estatal, correspondiente al bienio 1979-80. Esta información les permite conocer el porcentaje de autobuses de transporte escolar en el estado que son de propiedad privada, porcentaje que es especificado como la variable a explicar. Como variables explicativas se adoptan variables muy similares a las usadas en FERRIS (1986). Además, se introduce por primera vez una variable que refleja la ideología de los cargos electos. También introducen variables relativas a la población que reflejan características demográficas. McGUIRE, OHSFELDT y VAN COTT (1987) realizan una estimación de tipo logístico (*logit*), dado que el rango de la variable dependiente está acotado entre 0 y 1. Este procedimiento estadístico es más adecuado que el de la estimación por mínimos cuadrados ordinarios [9], usado en los estudios revisados antes.

El análisis empírico de McGUIRE, OHSFELDT y VAN COTT (1987, 222) tiene mayor capacidad explicativa que los anteriores. De sus resultados se desprende que las variables relativas a las huelgas y la sindicalización en el sector público (por comparación con el privado) están positiva y significativamente asociadas a la privatización. El ratio entre remuneración pública y privada está asociado también positivamente a la privatización. Por el contrario, las variables de tipo demográfico muestran una asociación negativa con la privatización. Por último, la variable relacionada con la ideología de los cargos electos no tiene influencia significativa sobre la decisión de privatizar.

Aunque de fecha bibliográfica anterior, el trabajo de FELDMAN (1986) es contemporáneo al de McGUIRE, OHSFELDT y VAN COTT (1987) [10]. FELDMAN estudia el servicio de autobús urbano. Los datos de que dispone son de inicios de los ochenta, y la muestra es de 67 ciudades de EEUU. La

[9] Puesto que la variable dependiente tiene su valor acotado entre 0 y 1, el término de error en la estimación de regresión lineal general no es homoscedástico. Por tanto, los coeficientes obtenidos con estimación por mínimos cuadrados ordinarios no son correctos.

[10] Este trabajo es un capítulo de la tesis doctoral defendida por la autora en Harvard University en 1986, y no ha sido publicado. De hecho, son muy pocos los trabajos [e.g. STEIN (1990) y MIRANDA (1994)] que mencionan su existencia, quizás porque su disponibilidad es extremadamente limitada. En su inclusión en nuestro texto se ha tenido en cuenta que de haber aparecido publicado en forma de libro o como artículo de revista, su datación bibliográfica hubiese sido de al menos 1987, si no posterior.

estimación es de tipo *probit*. La variable a explicar es la existencia de producción privada, y las variables explicativas hacen referencia a elementos de coste, de naturaleza institucional de la provisión (nivel de gobierno), población, financiación presupuestaria, etc. En este sentido, la gama de variables es algo menos completa que la usada en los trabajos anteriores, y se pone el énfasis sobre todo en variables de carácter institucional. De los resultados que obtiene FELDMAN (1986, 76) se deriva un cierto apoyo a los supuestos del comportamiento burocrático de NISKANEN: la producción pública aparece asociada a presupuestos públicos elevados, aunque los niveles de gobierno que responden más directamente ante los ciudadanos (e.g. ayuntamientos) emplean menos la producción privada que los niveles de gobierno más característicos de designación (locales supramunicipales).

FERRIS y GRADDY (1988) estudian ocho servicios locales: residuos sólidos residenciales, mantenimiento viario, alumbrado público, servicios de autobús, servicios recreativos, programas para la tercera edad, hospitales y salud pública. Los datos de que disponen son para 1982 y les permiten distinguir entre municipios con producción pública, con producción externalizada o con producción mixta (coexistencia de producción pública y producción privada en el mismo municipio). La muestra disponible difiere según servicio, pues también difiere la extensión de la provisión local de los distintos servicios, y tiene un mínimo de 178 municipios para servicios de hospitales y un máximo de 995 para reparaciones viarias. FERRIS y GRADDY definen como variable a explicar una tricotómica que toma valor 0 para la producción pública, valor 1 para la mixta y valor 2 para la externa. La estimación es de tipo multinomial logístico. Las variables explicativas son similares a las de FERRIS (1986), y del resultado empírico obtenido por FERRIS y GRADDY (1988, 283-4) se desprende que los factores explicativos difieren según servicio. La variable con un impacto más general es el porcentaje de empleados públicos sobre la población, negativamente asociado a la privatización.

El trabajo de DUBIN y NAVARRO (1988) presenta una singularidad interesante, pues estudia conjuntamente los factores que condicionan la elección de la forma de gestión del servicio de residuos sólidos y los costes soportados por este mismo servicio. La muestra de que disponen DUBIN y NAVARRO es de 261 municipios y la información disponible es del período 1974-75. El modelo que estos autores emplean es mucho más sencillo que los revisados hasta ahora, aunque esto no va en perjuicio de su capacidad explicativa. La variable explicada es, en primer lugar, la decisión de que el servicio sea proveído por el municipio o por el sector privado. En el contexto de la provisión municipal, una segunda variable explicada es la elección entre producción directa y contratación

externa. Como variables explicativas se consideran la densidad de población, una variable ideológica (porcentaje de votos demócratas en el municipio para las elecciones al Congreso), una variable que refleja el grado de sindicalización de los trabajadores del sector de residuos sólidos y la renta por habitante.

La estimación es de tipo logístico, y los resultados de DUBIN y NAVARRO (1988, 228-9) indican que el voto de izquierda (demócrata) en el municipio está asociado significativamente tanto a la forma de provisión como a la forma de producción: los municipios con más voto demócrata son más propensos a la provisión pública y, ya en este contexto, a la producción pública. El grado de sindicalización en el sector de residuos está asociado negativamente con la contratación externa y, por último, la renta por habitante está asociada positivamente.

STEIN (1990) lleva a cabo un análisis empírico que amplía en gran medida la diversidad de variables consideradas, incorporando numerosas variables de tipo político. La muestra de STEIN es muy amplia inicialmente, de 1.433 municipios de todo el país. Los servicios considerados son 64, y los datos corresponden a 1982. La parte central del análisis de STEIN es la de explicar la decisión entre contratación externa o producción directa, para lo que realiza análisis de regresión logística para cada uno de los servicios. Las variables explicativas se refieren a factores fiscales de tipo externo (relaciones intergubernamentales, límites legales a la presión fiscal), factores fiscales y de entorno propios (presión fiscal, ratio salarial entre empleados públicos y privados, población) y variables político-institucionales (sindicalización de empleados públicos, dimensión del sector de empleados públicos, gobierno por gerente, etc.). Los resultados obtenidos por STEIN (1990, 133-135) muestran gran diversidad entre servicios, de forma que es imposible establecer regularidad alguna. En todo caso, las variables con efectos más consistentes son las relativas a la existencia de límites legales a la presión fiscal, relacionada positivamente con la privatización, y la dimensión del empleo en el sector público, relacionada negativamente con la privatización.

El trabajo de HIRSCH (1995) se centra en el servicio de residuos sólidos. Su muestra está compuesta por todas las ciudades de más de 300.000 habitantes, más una muestra aleatoria de ciudades de población entre 75.000 y 300.000 habitantes. En total, se incluyen 93 ciudades, repartidas prácticamente a mitades entre más y menos de 300.000 habitantes [11]. La información era referida al año 1980. La especificación de

[11] Es interesante observar que HIRSCH (1995) no es muy preciso al informar de cada una de las submuestras, pues menciona que, después de las necesarias supresiones y ajustes «el tamaño de la muestra es 93, con 48 de las ciudades de población superior a 300.000 habitantes y 47 con población entre 75.000 y 300.000 habitantes en 1980» (nota a pie 11, p. 242).

la variable a explicar es singular, pues HIRSCH adopta como indicador de privatización la proporción de gastos relacionados con el servicio de residuos sólidos que no se dedican a pagos de salarios. La idea subyacente es que en un servicio tan intensivo en mano de obra como es éste hay una correlación negativa fuerte entre grado de contratación externa y pagos salariales directos. HIRSCH argumenta que su identificación permite una mayor flexibilidad que las variables discretas al medir la relevancia de la privatización en cada municipio, aunque a costa de mayor imprecisión.

El carácter restringido de la muestra de HIRSCH le permite disponer de información para una extensa gama de variables explicativas de todas las familias habituales (fiscales, económicas de coste y políticas e institucionales). Los resultados obtenidos por HIRSCH (1995, 238) indican que las variables más influyentes sobre la decisión de privatizar son las que reflejan las características económicas del servicio (como la existencia de economías o deseconomías de escala según población), condiciones de tipo fiscal (como un mal ratio de la deuda o la existencia de un nivel bajo de impuestos diferentes a los de la propiedad) o algunos factores políticos (como un nivel alto de sindicalización de empleados públicos con respecto a los trabajadores del sector privado). HIRSCH también analiza la influencia de variables de tipo ideológico, para lo cual especifica variables que indican el porcentaje de votos conservadores en las presidenciales de 1980 (votos republicanos, a Ronald Reagan) y, alternativamente, una variable *dummy* para comprobar si el gobernador del estado era republicano o no. Ninguna de las variables ideológicas muestra relación con la privatización.

c) Los trabajos más modernos

Los estudios empíricos de STEIN (1990), MIRANDA (1994) y HIRSCH (1995) lograron el máximo desarrollo que podían alcanzar los modelos introducidos por FERRIS (1986) y por MCGUIRE, OHSFELDT y VAN COTT (1987), tanto en cuanto a extensión de la muestra (por lo que respecta a municipios y por lo que respecta a servicios), como por lo que se refiere a técnicas estadísticas usadas. A partir de mediados de los noventa se han desarrollado algunos trabajos empíricos relativos a EEUU que han hecho aportaciones más novedosas en diversos terrenos.

El trabajo de CHANDLER y FEUILLE (1994) realiza una innovación importante. Estos autores construyen una base de datos para ciudades de más de 10.000 habitantes en EEUU sobre la provisión de servicios de residuos sólidos. Lo más interesante de esta muestra es que recoge datos para el período 1973-1988, y permite establecer una submuestra

de 740 ciudades que no habían contratado este servicio antes de 1974. Algunos de estos municipios discutieron la privatización del servicio durante el período de la muestra, y entre éstos algunos tomaron efectivamente la decisión de privatizarlo durante el período. CHANDLER y FEUILLE toman en cuenta precisamente el proceso en que esta decisión es considerada y, eventualmente, adoptada. Por tanto, las variables que explican estos autores en su análisis empírico son la discusión sobre la eventual privatización y la adopción efectiva de la decisión de privatizar.

Las variables explicativas consideradas pertenecen a diversas familias. Los autores son especialmente prolijos en variables relacionadas con factores laborales (que reflejan sindicalización, conflictividad laboral, negociación colectiva, salariales) y otras relacionadas con la población y con factores de entorno fiscal (presión fiscal, peso de las transferencias supramunicipales y existencia de límites legales a la presión fiscal). Los resultados del análisis empírico de CHANDLER y FEUILLE (1994, 62 y ss.) indican que la sindicalización de los trabajadores del sector en las ciudades con producción pública tiene influencia tanto sobre la consideración de la decisión de privatizar como sobre su adopción efectiva. La dirección del impacto depende de cómo sean las relaciones laborales entre el sindicato y los órganos de gestión local. Las relacionales laborales conflictivas están directamente asociadas con la consideración de la privatización y con su adopción. En cambio, cuando existen relaciones laborales cooperativas entre sindicato público y gerencia municipal la probabilidad de privatización (tanto la consideración como la decisión) es menor que en presencia de conflictividad laboral e incluso es menor que en ausencia de sindicato público. Por otra parte, también muestran relación positiva con la privatización la existencia de límites legales a la presión fiscal y, más limitadamente, el endeudamiento local relativo.

NELSON (1997) usa una muestra de 1.221 municipios y 63 servicios con información para el año 1992. La novedad más destacada en el caso de NELSON es que toma como unidad de observación cada servicio en cada municipio, lo que da lugar a 32.496 observaciones, tras los correspondientes ajustes y supresiones [12]. La variable a explicar es la contratación externa del servicio, y como variables explicativas se toman factores presentes en trabajos anteriores y relacionados con costes y economías de escala (población del municipio y población del entorno), relación entre salarios públicos y privados y factores de tipo fiscal y polí-

[12] Este procedimiento es ciertamente discutible, pues existen muchos motivos para evitar agregar en una misma estimación de forma individualizada todos los servicios proveídos por los municipios. El más importante de ellos es la diferente naturaleza económica de cada servicio.

tico (límites de impuestos, estructura gerencial de gobierno, posibilidad de contratación con otros gobiernos). Una aportación de este trabajo es introducir el enfoque de que estructuras homogéneas de demanda de servicios públicos se corresponden con mayor facilidad para estandarizar procedimientos y supervisar contratos, por lo que los costes de transacción serán menores. Por ello, se especifican variables explicativas que recogen este efecto de los costes de transacción y que miden la homogeneidad de edades y de nivel educativo.

De la estimación logística realizada por NELSON (1997, 91) se desprende que la contratación externa está negativamente asociada con la población del municipio y positivamente asociada con la población del entorno. La posibilidad de contratar con otros gobiernos tiene un impacto positivo y significativo sobre la contratación externa, que también aparece asociada positivamente con la brecha salarial entre sector público y privado y con la estructura gerencial de gobierno, aunque en estos últimos casos la significación estadística es más moderada. Por último, el efecto de la homogeneidad de la población es muy significativo: cuanto más compacta es la estructura de edades y la estructura de niveles educativos del municipio, mayor es la probabilidad de contratación externa.

LÓPEZ-DE-SILANES, SHLEIFER y VISHNY (1997) usan la información del Censo de Gobiernos de EEUU para 1987, que proporciona datos para 3.042 condados de EEUU. Con esta muestra toman como variable explicativa el porcentaje de servicios privatizados en cada condado y también realizan el análisis para algunos servicios individuales (aeropuertos, vertederos de residuos, bibliotecas, centros de cuidado de salud y hospitales). Las variables consideradas en este estudio son más ricas por lo que respecta a factores políticos y límites fiscales, e introducen novedades como la existencia de leyes estatales sobre transparencia en los procedimientos de contratación o de compra. Por el contrario, las variables de tipo económico son mucho más limitadas, por lo que no se tienen en cuenta debidamente las características económicas de los servicios analizados. Los procedimientos estadísticos son más sofisticados que en los trabajos anteriores, y se realizan análisis *probit* y lineales, también análisis sobre sesgo muestral y sobre efectos de condado o de estado (puesto que algunas variables de control son a nivel de estado).

El análisis empírico de LÓPEZ-DE-SILANES, SHLEIFER y VISHNY (1997, 460-2) presenta una capacidad explicativa extremadamente baja, pues el coeficiente de determinación ajustado (R^2_{aj}) del modelo más robusto es de 0,0856. Esto es debido probablemente a la ausencia de variables de tipo económico. De sus resultados se deriva que la existencia de legislación sobre transparencia de los procedimientos de contratación, la baja sindicalización y la prohibición de huelgas de empleados públicos y de

su participación política están asociadas a mayor grado de privatización. Algunas variables que reflejan las restricciones de tipo fiscal también están asociadas positivamente a la privatización, pero los resultados aquí son más mixtos: por una parte, la existencia de leyes que limitan la deuda de los condados está asociada positivamente a la producción privada; por otra, la existencia de leyes que obligan a presupuestos equilibrados presenta una asociación negativa muy significativa con la producción privada. Por último, las variables de tipo ideológico incluidas (porcentaje de voto a candidatos republicanos en elecciones estatales) no muestra significación [13].

WARNER y HEBDON (2001) adoptan un enfoque más amplio y diferente para su análisis de los factores explicativos de la reforma de la gestión de los servicios públicos. Mientras que la literatura convencional enfoca el asunto como una dicotomía entre reforma y no reforma, en la que la privatización sería el equivalente a reforma, WARNER y HEBDON ven la privatización como una entre varias opciones de reforma, y analizan los factores explicativos de la decisión de reformar, una de cuyas medidas puede ser la privatización. Este trabajo cuenta con una muestra de 201 autoridades locales (condados y municipios) del estado de Nueva York, y la información básica se refiere a 1997. Se toman como variables a explicar: 1) la decisión de reestructurar; 2) el grado de reestructuración, y 3) la complejidad de la reestructuración. Las variables explicativas proceden de las familias habituales en este ámbito: fiscales, sobre eficiencia y calidad del servicio, políticas, ideológicas, etc. Los métodos de estimación empleados son tanto continuos como discretos.

Por lo que respecta específicamente a la privatización, del análisis empírico de WARNER y HEBDON (2001, 331) se desprende que factores como la sindicalización y el crecimiento del gasto muestran una asociación positiva con la privatización, aunque su significación estadística

[13] Los autores disponen también de información para 1992. En lo que podría haber sido quizás la aportación más interesante de su trabajo, analizan los factores que explican los cambios entre 1987 y 1992 desde producción directa a privada ("privatización") y desde producción privada a directa ("nacionalización"). Pero los resultados obtenidos en este terreno son menos significativos para las principales variables discutidas, aunque la capacidad explicativa de las ecuaciones es mucho más alta (LÓPEZ-DE-SILANES, SHLEIFER y VISHNY, 1997, 467). Por su parte, KODRZYCKI (1998) examina sólo los efectos de las restricciones fiscales (además de variables relativas al desempleo) en el cambio de la forma de producción del servicio para el mismo período de 1987-92. La capacidad explicativa ajustada de sus estimaciones no supera el 6 por 100 (KODRZYCKI, 1998, 44), y la propia autora concluye la escasa significación de los resultados obtenidos. Por otra parte, en la medida en que sólo se consideran variables fiscales se plantea un problema importante de exclusión de variables significativas, lo que perjudica la robustez de la estimación. ZULLO (2005) realiza un estudio empírico en el que combina (una parte del) enfoque de LÓPEZ-DE-SILANES, SHLEIFER y VISHNY (1997) con el de KODRZYCKI (1998). El trabajo de ZULLO se halla todavía en un estadio preliminar y sus resultados carecen de capacidad explicativa, por lo que no son objeto de atención detallada aquí.

es moderada. En cambio, las variables relativas a las consideraciones de coste y de calidad en el servicio ganan significación cuando se analiza la adopción de estrategias más complejas de reforma, entre las que la privatización es sólo una de las posibles medidas. Por último, no se encuentra relación entre la ideología de los gobiernos locales y la privatización.

El trabajo más reciente que ha aparecido publicado para el caso de EEUU es el de WALLS, MACAULEY y ANDERSON (2005). Estos autores analizan los factores que explican la producción privada del servicio de residuos sólidos, para lo que distinguen entre residuos de eliminación y residuos de reciclaje. La muestra es de 980 gobiernos locales para residuos de eliminación y de 912 para reciclaje, y la información es de 1995. Las variables a explicar son, en primer lugar, la elección entre provisión pública y provisión privada. Y, en segundo lugar, la elección entre producción pública y producción privada. Además de las variables explicativas habituales, aquí se añaden variables relativas a las regulaciones medioambientales. También se añaden variables singulares relativas a las consideraciones de coste, relativas a tecnologías requeridas y a la existencia de instalaciones de propiedad y gestión pública (vertederos y centros de reciclaje). Se pretende contrastar con ello la hipótesis de que cuando los activos específicos sean de propiedad y operación pública, la gestión del servicio de recogida y transporte también lo será, para reducir los costes de transacción.

Del análisis empírico de WALLS, MACAULEY y ANDERSON (2005, 602) se desprende que los factores que más influyen en la decisión entre provisión pública y provisión privada son la densidad de población (a mayor densidad, mayor complejidad tecnológica) y la flexibilidad de endeudamiento a corto plazo, ambos asociados positivamente con la provisión pública. Por otra parte, las variables relacionadas con los costes de transacción son las que tienen más impacto para explicar la decisión entre producción pública o contratación externa: en particular, la propiedad y gestión pública de instalaciones de vertido y de reciclaje está muy directamente asociada con la producción directa. Las variables de tipo político (sindicatos y burocracia) y las medioambientales tienen efectos poco significativos. Por lo que respecta a las variables de tipo ideológico, el voto conservador aparece como relacionado con la provisión privada, aunque la significación estadística de la relación es muy moderada. En el contexto de provisión pública, la ideología no aparece significativamente asociada con la existencia de producción pública o de producción privada.

Para acabar con este apartado dedicado a los estudios empíricos efectuados para Estados Unidos es conveniente hacer mención a un trabajo

aún en desarrollo, en el que LEVIN y TADELIS (2004) plantean un modelo teórico para analizar los factores que pueden explicar la contratación externa. En este modelo teórico juegan un papel fundamental los elementos relacionados con los costes de transacción. LEVIN y TADELIS contrastan empíricamente sus hipótesis mediante una muestra de 914 municipios y 30 servicios, con información relativa a 1997. A partir de su análisis empírico hallan que la contratación externa está negativamente relacionada con: *a)* los problemas de supervisión; *b)* la complejidad y falta de estandarización del servicio; *c)* el conflicto entre coste y calidad, *d)* la dificultad para reemplazar productores privados por falta de competencia; *e)* la especial sensibilidad ciudadana con la calidad del servicio, y *f)* el hecho de que el servicio emplee muchos trabajadores. La conclusión principal de este trabajo es que los factores de tipo económico tienen un impacto fundamental en la elección del modo de producción.

B) Europa

Como se ha mencionado más arriba, no es hasta el año 2000 cuando aparece el primer trabajo de tipo econométrico que analiza la decisión de contratar externamente fuera de Estados Unidos. MÉNARD y SAUSSIER (2000) trabajan con una muestra de 2.109 unidades productoras de servicio de agua que suministran a todas las ciudades de más de 5.000 habitantes de Francia, con información para el período 1993-95. Por lo que respecta a la forma de producción del servicio toman como variables a explicar: 1) la producción directa, y 2) el grado de externalización [14]. La hipótesis fundamental en este estudio es la que vincula de forma negativa el grado de privatización con las necesidades de inversión, por lo que definen diferentes variables explicativas vinculadas con los requisitos de inversión (población, mala calidad de las aguas, fuentes subterráneas, etc.) y variables de control regional.

A partir de estimaciones de tipo logístico, los resultados obtenidos por MÉNARD y SAUSSIER (2000, 397 y ss.) indican que los requisitos de inversión relativamente importantes (escasa población y aguas subterráneas) están asociados negativamente con la privatización. Esto reflejaría que existen menos oportunidades para la cooperación entre gobierno y sector privado en entornos de incertidumbre y menor rentabilidad espe-

[14] En esta identificación no distinguen sólo entre producción pública y privada. También consideran, dentro de la gestión privada, la diferencia entre intermediación de gestión (*lease*) —delegación parcial— y contratación externa —privatización de la gestión—. En este último caso, el concesionario se hace cargo de las inversiones necesarias durante el período de concesión, mientras que en el caso de intermediación de gestión el municipio continúa haciendo frente a las necesidades de inversión.

rada. Por último, cabe notar que en este estudio no se toman en consideración variables fiscales, ni de tipo político e ideológico.

En el primer trabajo realizado para España, BEL y MIRALLES (2003) estudian el servicio de residuos sólidos. Trabajan con una muestra de 90 municipios de Cataluña y la información es para el período 1979-1998. Como en CHANDLER y FEUILLE (1994), todos los municipios de la muestra usaban la producción pública antes del primer año del período de estudio. Al final del período, algunos municipios tenían el servicio privatizado y otros seguían con producción pública. La aportación que se realiza en este trabajo es que para cada municipio que ha privatizado durante el período se toma como año objetivo crítico el año en que se privatizó el servicio (primer contrato externo). En consecuencia, la información usada es la relativa al momento en que se tomó la decisión de privatizar [15]. Se toma como variable a explicar la decisión de privatizar, es decir, de pasar de producción pública a producción privada. Como variables explicativas se consideran las relativas a costes y economías de escala (población servida —y, alternativamente, cantidad de residuos generados— y dispersión de la población), fiscales (carga financiera de la hacienda local), políticas e institucionales (influencia del entorno y cooperación intermunicipal) e ideológicas (partido del alcalde en el año de privatización).

A partir de la estimación de un modelo *probit*, los resultados obtenidos por BEL y MIRALLES (2003, 1330-31) muestran una capacidad explicativa apreciable, entre el 20 y el 26 por 100 según ecuación estimada, que es elevada para este tipo de estudios. En cuanto a la significación de las variables, las consideraciones de coste (realización de economías de escala) y de entorno (antecedentes de privatización en el entorno) tienen una asociación positiva y estadísticamente significativa con la decisión de privatizar. En cambio, la carga financiera de la hacienda local y la ideología del alcalde no muestran influencia significativa sobre la privatización. Del trabajo de BEL y MIRALLES se toma el ejemplo de planteamiento de modelo empírico en este tipo de estudios, que se muestra en el cuadro 6.1.

DIJKGRAAF, GRADUS y MELENBERG (2003) analizan los factores que explican la producción privada del servicio de residuos sólidos en Holanda. La muestra es de 540 municipios y la información es para 1998. Los autores persiguen explicar: 1) la existencia de producción pública o privada, y 2) la existencia de contratación externa (a empresas públi-

[15] Para los municipios que mantienen la producción al final del período se toman en consideración los valores de las variables durante todo el período analizado o al final del período, según el caso.

cas o privadas) o producción burocrática (por la propia administración) [16]. Toman como variables explicativas factores relacionados con los costes y las eventuales economías de escala (población y densidad de población), la existencia de financiación supramunicipal, la riqueza relativa y el desempleo en el municipio, el peso del sector de empleados públicos y variables que reflejan el porcentaje de votos de cada partido holandés significativo en el ámbito local.

CUADRO 6.1

EJEMPLO DE MODELO PARA EL ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA DECISIÓN DE PRIVATIZAR

Función de incremento de utilidad del gobierno local	$\Delta U_{0,1}=f\,(Q,D,B,IP,ICFG,MAN)$
Decisión del gobierno local	$Y_i=\begin{cases} 1 \text{ si } \Delta U_{0,1}{}^{i}=f\,(Q,DB,IP;ICFG,MAN)_i > 0 \\ 0 \text{ si } \Delta u_{0,1}{}^{i}=F\,(Q,D,B,IP;ICFG,MAN)_i \leq 0 \end{cases}$
Modelo estimado	$Y_i= Ø(ß_0 + ß_1 GDR_i + ß_2 GDR_i^2 + ß_3 D_i + ß_4 B_i + ß_5 IP_i + ß_6 ICFG_i + ß_7 MAN_i) + \varepsilon_i$
Definición de variables	Y: Decisión de privatizar. 1 si la producción pasa de pública a privada. GDR: Generación diaria de residuos. Cantidad de residuos generados (*Q*). D: Dispersión de la población en el municipio. B: Influencia del entorno. Antecedentes de privatización en el entorno. IP: Indicador político. 1 si el alcalde es de derecha en el año de privatización. ICFG: Restricción fiscal. Índice de carga financiera global. MAN: Cooperación intergubernamental en entorno. Mancomunación de servicios. Observación: éste es el modelo estimado para el período 1991-1998. En la estimación para el período 1979-1998 la variable GDR es sustituida por la variable población (GDR sólo está disponible a partir de 1991). Además, en la estimación para el período 1979-1998 no se incluyen las variables ICFG y MAN por falta de datos para todos los años del período.

Fuente: Tomado de BEL y MIRALLES (2003).

La estimación básica realizada por DIJKGRAAF, GRADUS y MELENBERG (2003, 560) es de tipo logístico. A partir del análisis empírico se derivan resultados muy similares tanto para la disyuntiva producción

[16] Es oportuno tener en cuenta que, como se comenta en el capítulo V, en la estructura de la forma de producción en Holanda tiene gran peso la producción pública por un gobierno o empresa diferente al municipio en cuestión (30 por 100). La producción por la propia municipalidad era la forma usada en el 28 por 100 de los municipios, y el 42 por 100 restante tenía producción privada. Estos datos corresponden a 1997.

pública-privada como para la disyuntiva producción interna-externa. Los factores que influyen de forma más significativa en la existencia de producción pública son los relacionados con el coste del servicio: a mayor población y mayor densidad de población, más probabilidad de producción directa. La financiación supramunicipal y el peso de los empleados públicos están también asociados positiva y significativamente con la producción pública. Las variables que reflejan la ideología del electorado no tienen un impacto relevante y muestran una significación estadística muy baja [17].

El estudio de OHLSSON (2003) para Suecia guarda cierta similitud general con el de DUBIN y NAVARRO (1988), pues en ambos casos los factores explicativos de la forma de producción se analizan conjuntamente con la relación entre costes del servicio y forma de producción. OHLSSON dispone de una muestra de 170 empresas que operan en 115 municipios suecos [18], y su información es para el año 1989. La variable a explicar en el análisis de OHLSSON es la existencia de empresa privada produciendo el servicio. Como variables explicativas se consideran factores relacionados con los costes (población, densidad de población, densidad de viviendas), factores de tipo legal relacionados con la transparencia administrativa (realización de análisis de coste por el municipio, sobres sellados en concursos competitivos) y otras relativas a la renta y la ideología (mayoría política en el gobierno local). Los resultados que obtiene OHLSSON (2003, 464) a partir de la estimación de un modelo *probit* indican que las únicas variables relacionadas significativamente con la producción privada son el análisis de coste por el gobierno local (influye negativamente) y el porcentaje de viviendas unifamiliares en el municipio (influye positivamente) [19]. En cambio, las variables relacionadas con la población y con la ideología del gobierno no tienen efecto significativo.

Por último [20], MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2004) realiza un estudio en España para diversos servicios. La muestra usada es de 576 municipios,

---

[17] Entre las ocho formaciones políticas consideradas en este análisis sólo dos de las menores, el partido de protestantes ortodoxos y la amalgama de pequeños partidos locales muestran asociación significativa con la producción pública, positiva en el primer caso y negativa en el segundo. En el caso de la disyuntiva entre producción interna y externa el partido socialdemócrata aparece como asociado a producción interna, aunque el nivel de significación es moderado.

[18] En el capítulo V se ha señalado la particularidad del caso sueco en Europa, al ser relativamente habitual que existan diferentes empresas (públicas y/o privadas) operando en el mismo municipio.

[19] La interpretación del resultado que relaciona la producción privada con la propiedad de vivienda unifamiliar es difícil, pues su inclusión como variable no está justificada en el marco teórico de este trabajo y, por otra parte, puede tener una correlación muy alta con otras variables explicativas.

[20] Existe otro trabajo empírico de 2003, el de CHRISTOFFERSEN y PALDAM para Dinamarca. Estos autores realizan análisis de regresión univariante, pero no consiguen una estimación multi-

y la recogida de información relativa a la forma de producción se realizó para el año 2001, mientras que la información sobre las variables explicativas se refiere a los años 1999 y 2000, según los casos. Se toma como variable explicada la forma de producción del servicio, y como variables explicativas un grupo de cinco relativas a diferentes características de la población, y además el esfuerzo fiscal del municipio, las transferencias supra-municipales recibidas, la tasa de desempleo y los votos a partidos de izquierda (PSOE e IU) en las elecciones municipales de 1999. Del conjunto de estimaciones logísticas realizadas por MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2004, 150 y ss.) se desprende que las variables con un efecto más sistemático sobre la forma de producción son la población y la homogeneidad de la estructura de edad de la población, que tienden a estar asociadas positivamente con la privatización. En cuanto a factores relacionados negativamente con la privatización, acostumbran a mostrar significación estadística la ideología de izquierda [21] y la tasa de desempleo.

variante con una mínima significación estadística. Como señala el propio texto, «las explicaciones que funcionan están desafortunadamente relacionadas» (CHRISTOFFERSEN y PALDAM, 2003, 92). Dada la falta de análisis multivariante con sentido estadístico se ha optado por no dedicar atención detallada al contenido de este trabajo. En todo caso, procede notar que los resultados más interesantes son la asociación positiva entre experiencias en el entorno y privatización y la falta de relación entre ideología y privatización.

[21] La decisión de agregar los votos de PSOE e IU para definir el peso electoral de la izquierda en las elecciones municipales genera una medida muy incompleta del peso total del voto de izquierda, lo que puede sesgar de forma importante los resultados de la variable ideológica. En muchos municipios y regiones la segunda fuerza política de izquierda no es IU, sino otras formaciones de ámbito no estatal. Así, por ejemplo, en Galicia y en el País Vasco partidos de izquierda diferentes a PSOE e IU obtuvieron más del 20 por 100 de los votos. En los casos de Cataluña, Baleares y Navarra, los partidos de izquierda no estatal obtuvieron entre el 10 y el 20 por 100. En Aragón y en la Comunidad Valenciana, el porcentaje de votos de los partidos no estatales de izquierda superó el 5 por 100. IU no fue el segundo partido más votado en la izquierda en estas CCAA, con la única excepción de la C. Valencia. Por tanto, la forma en que se especifica la variable ideológica en este trabajo puede comportar la existencia de un sesgo cuya dirección es imposible de predecir. En particular, si por cualquier motivo la frecuencia relativa de la contratación externa fuese mayor en estas CCAA, esto podría provocar una relación espuria de tipo negativo entre peso de la izquierda y frecuencia de la privatización.

CUADRO 6.2

FACTORES QUE EXPLICAN LA PRIVATIZACIÓN. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJOS DE LA LITERATURA

Trabajo	*Ámbito geográfico*	*Datos*	*Muestra*	*Método estimación*	*Resultados más destacados*
FERRIS (1986)	EEUU	1982	447	MCO	Salarios públicos altos, el tamaño del municipio y la existencia de fuertes restricciones fiscales están correlacionados positivamente con la privatización. El peso del empleo público en el municipio está relacionado negativamente con la privatización.
MCGUIRE, OHSFELDT y VAN COTT (1987)	EEUU	1979-80	51	*Logit*	La conflictividad laboral, la sindicalización y los salarios relativamente elevados en el sector público estimulan la privatización. La ideología de los cargos electos no tiene influencia. Existen diferencias significativas entre producción pública y producción privada.
FELDMAN (1986)	EEUU	Inicio 80s	67	*Probit*	Los gobiernos con presupuestos más amplios están más vinculados con la producción pública. A medida que el responsable de la decisión responde más directamente ante los ciudadanos el peso de la producción privada es menor.
MORGAN, HIRLINGER y ENGLAND (1988)	EEUU	1982	447	MCO	Resultados similares a los de FERRIS (1986). Además, los factores que explican la contratación externa a entidades sin ánimo de lucro son más difíciles de evaluar.
FERRIS y GRADDY (1988)	EEUU	1982	178 a 995	*Logit*	Los factores explicativos difieren según servicio. La variable que tiene un impacto más general es el porcentaje de empleados públicos sobre la población, negativamente asociado a la privatización.
DUBIN y NAVARRO (1988)	EEUU	1974-75	261	*Logit*	El voto de izquierda (demócrata) en el municipio y el grado de sindicalización en el sector de residuos están asociados negativamente con la contratación externa, mientras que la renta per cápita está asociada positivamente.
STEIN (1990)	EEUU	1982	1.433	*Logit*	Gran diversidad entre servicios. Las variables que muestran efectos más consistentes son las relativas a la existencia de límites legales a la presión fiscal (+ privatización) y la dimensión del empleo en el sector público (– privatización).
BENTON y MENZEL (1992)	EEUU-Florida	1988-9	57	MCO	El crecimiento de la demanda estimula la privatización. La existencia de restricciones fiscales está asociada con la privatización mediante franquicias, pero no mediante contratos.

CUADRO 6.2 *(Cont.)*

Trabajo	*Ámbito geográfico*	*Datos*	*Muestra*	*Método estimación*	*Resultados más destacados*
MIRANDA (1994)	EEUU	1982	263	MCO	Los factores políticos tienen más peso que los económicos. La privatización está negativamente relacionada con la dimensión del sector público local, con los hogares de menor renta y con la longevidad política del alcalde. Los límites legales a la presión fiscal estimulan la privatización.
CHANDLER y FEUILLE (1994)	EEUU	1973-1988	740	*Logit*	El impacto de la sindicalización de los trabajadores públicos depende de la cooperación sindical con la gerencia. La privatización es menos frecuente cuando hay cooperación entre sindicato y gerencia. Las restricciones legales también influyen sobre la decisión de privatizar.
HIRSCH (1995)	EEUU	1980	93	MCO	Las variables más influyentes sobre la privatización son las que reflejan condiciones de coste, de tipo fiscal y algunos factores políticos. La ideología no muestra efecto alguno.
GREENE (1996)	EEUU	1988	188	MCO	La privatización está más extendida en ciudades relativamente ricas, con haciendas saneadas y en entornos metropolitanos.
NELSON (1997)	EEUU	1992	32.496	*Logit*	La contratación externa es más frecuente a medida que aumenta la población, cuando se puede contratar con otros gobiernos y cuando las demandas de servicios son homogéneas en los municipios, pues esto disminuye los costes de transacción.
LÓPEZ-DE-SILANES, SHLEIFER y VISHNY (1997)	EEUU	1987	3.042	*Probit*, MCO, efectos aleatorios	Las leyes que exigen transparencia están asociadas positivamente con la privatización y también lo está la debilidad de los sindicatos. Las restricciones fiscales tienen efecto ambiguo y la ideología no tiene influencia.
WARNER y HEBDON (2001)	EEUU-Nueva York	1997	201	*Logit, tobit,* MCO	Influencia negativa de la sindicalización sobre la privatización cuando la disyuntiva es entre privatizar o no hacer nada. Cuando la privatización coexiste con otras posibles reformas los factores que ganan influencia para la decisión de reestructurar son las consideraciones de eficiencia y calidad.
LEVIN y TADELIS (2004)	EEUU	1997	914	*Probit, logit*	Los factores de tipo económico tienen un impacto fundamental en la elección del modo de producción. La contratación externa está negativamente relacionada con factores como los problemas de supervisión, la complejidad y falta de estandarización del servicio, el conflicto entre coste y calidad y la dificultad para reemplazar productores privados por falta de competencia.

CUADRO 6.2 *(Cont.)*

Trabajo	*Ámbito geográfico*	*Datos*	*Muestra*	*Método estimación*	*Resultados más destacados*
WALLS, MACAULEY y ANDERSON (2005)	EEUU	2001	980-912	*Logit*	Los factores de tipo económico (tecnología, costes de transacción) son los que tienen más importancia en la decisión tanto sobre la forma de provisión como sobre la forma de producción. Escasa influencia de los factores políticos y moderada influencia de los factores ideológicos.
MÉNARD y SAUSSIER (2000)	Francia	1993-5	2.019	*Logit*	A medida que aumentan las exigencias de inversión relativa (escasa población y aguas subterráneas) disminuye la probabilidad de privatización.
BEL y MIRALLES (2003)	España	1979-1998	90	*Probit*	Las consideraciones de coste (realización de economías de escala) y de entorno (antecedentes de privatización en el entorno) tienen una asociación positiva con la decisión de privatizar. En cambio, la carga financiera de la hacienda local y la ideología del alcalde no muestran relación con la privatización.
DIJKGRAAF, GRADUS y MELENBERG (2003)	Holanda	1998	540	*Logit*	Los factores que influyen en la forma de producción son los relativos al coste del servicio: a mayor población y mayor densidad de población, más probabilidad de producción directa. La financiación supramunicipal y el peso de los empleados públicos también tienen relación positiva y significativa con la producción pública. Las variables que reflejan la ideología no tienen efecto apreciable.
OHLSSON (2003)	Suecia	1989	170	*Probit*	Las únicas variables que influyen significativamente son el análisis de coste por el gobierno local y el porcentaje de viviendas unifamiliares en el municipio. No tienen efecto la población y la ideología del gobierno.
MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2004)	España	2000	576	Logit	Las variables con un efecto más sistemático sobre la forma de producción son la población y la homogeneidad de edad de la población, que tienden a estar asociadas positivamente con la privatización. La ideología de izquierda y la tasa de desempleo tienden a estar relacionadas negativamente con la privatización.

Nota: Todos los estudios incluidos en el cuadro son de tipo econométrico y multivariantes. Por este motivo no se ha incluido el trabajo de CHRISTOFFERSEN y PALDAM (2003).

Fuente: Elaboración propia.

3. CONCLUSIONES

A finales de la década de los noventa BOYNE (1998b) realizó un interesante balance de la evidencia empírica existente sobre factores explicativos de la privatización local. A partir de su revisión de los trabajos publicados hasta 1996, BOYNE concluía que la tarea de identificar los factores que explican la decisión de privatizar tenía resultados muy insatisfactorios. La pauta más general encontrada era la de una capacidad explicativa muy baja de esos estudios. Ésta era la única regularidad observable.

Por lo que respecta al contraste de hipótesis derivadas de las diferentes aproximaciones teóricas, los resultados presentaban gran divergencia entre unos trabajos y otros. Las restricciones fiscales influían positivamente sobre la privatización unas veces, pero otras la influencia era negativa, y aun en otras muchas ocasiones la influencia era irrelevante. Lo mismo sucedía con los factores relacionados con el coste del servicio y los factores políticos e institucionales (sindicalización del sector, estructuras de gobierno gerenciales, grupos de interés redistributivo, etc.). Los únicos factores que mostraban una relación sistemática con la privatización eran la existencia de límites legales a la presión fiscal (positiva) [22] y la existencia de una cantidad elevada de empleados públicos (negativa).

Casi diez años después las cosas no han cambiado demasiado. Incluso, los estudios empíricos han dejado de incluir variables de sentido económico tan discutible como la relativa a la fuerza laboral en el sector público. De hecho, es obvio que la privatización y la dimensión de empleo en el sector público han de tener correlación negativa. El problema es que, dada la existencia de causalidad inversa, es precisamente la privatización la que explica el tamaño reducido del empleo en el sector público y no a la inversa. Por tanto, en entornos con más producción pública es lógico que haya más empleo público. Esta relación, de carácter trivial, ha sido habitualmente malinterpretada por no tener en cuenta un problema de secuencia en las mediciones empíricas revisadas en esta sección: la información sobre el tamaño del empleo en el sector público, como la de otras variables explicativas, corresponde al año para el que se recogen los datos y se realiza el estudio. En cambio, la decisión sobre la privatización se tomó tiempo antes del año para el que se recoge la información.

---

[22] Esta restricción, y otras como la exigencia de presupuestos locales equilibrados y las leyes sobre transparencia administrativa en el sector local, pueden ser analizadas empíricamente en EEUU porque son regulaciones de competencia estatal (y no federal), por lo que existen en unos estados y no en otros. Esto es lo que genera la variabilidad entre municipios que permite su estudio empírico mediante análisis de sección cruzada. Generalmente, éste no es el caso de los países europeos.

Este problema no afecta sólo a esta variable; es más general y daña de forma grave prácticamente todos los trabajos revisados en esta sección. La principal limitación de casi todos estos estudios es que, en la práctica, no se analizan los factores que influyeron sobre la decisión de privatizar. Generalmente, la variable explicada no recoge el paso de producción pública a producción privada; tan sólo registra si la producción es pública o es privada en el año objeto de estudio y para el que se realiza el análisis de sección cruzada correspondiente. Estamos, pues, ante modelos de tipo estático, en los que la existencia de producción pública o privada en el año *x* se relaciona con el valor de determinadas variables explicativas en el mismo año *x* o en su entorno.

Un análisis de sección cruzada para la forma de producción en un mismo año con una muestra de municipios u otras jurisdicciones puede, a lo sumo, mostrar correlaciones entre la forma de producción existente en el momento analizado y las variables explicativas empleadas. Sin embargo, no puede dar luz sobre los motivos que indujeron la privatización, puesto que esta decisión fue tomada años, incluso décadas, antes del momento en que se toma el valor para las variables explicativas. Además, es aceptado que los gobiernos no tienen discrecionalidad absoluta sobre la forma de producción una vez que se ha adoptado la privatización, por diferentes motivos: duración legal del contrato, dificultades para la ruptura del *statu quo,* dificultades para regresar a la producción pública o para encontrar productores privados alternativos, etc.

Por todo ello, analizar las correlaciones entre forma de producción y factores explicativos en el año *x* es algo muy distinto a analizar por qué se tomó la decisión de privatizar en el año *x-n* [además, los años transcurridos desde la privatización (*n*) pueden ser diferentes en cada municipio]. En suma: ¿por qué habría que esperar que las restricciones fiscales del año *x,* los factores laborales del año *x,* ... expliquen decisiones tomadas en el año *x-n*? No hay ningún motivo para ello. De ahí que la evidencia empírica continúe siendo bastante insatisfactoria.

Este problema es general, y afecta a todos los trabajos revisados, con sólo dos excepciones: CHANDLER y FEUILLE (1994) y BEL y MIRALLES (2003). En estos estudios la variable explicativa sí recoge el paso de producción pública a producción privada (privatización), y los valores que se toman para las variables explicativas en los municipios en que se adoptó la decisión de privatizar son los que corresponden al momento en que se tomó la decisión.

La gran mayoría de los trabajos revisados adolecen de carencias para analizar la dinámica de la privatización local. Por tanto, es comprensible que no sean demasiadas las conclusiones de tipo sistemático que puedan establecerse sobre los factores que explican la privatización local.

El efecto de las condiciones de tipo fiscal es muy ambiguo, y 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 EEUU [23]. 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. Por otra parte, los trabajos recientes más robustos atribuyen cierto impacto a las consideraciones de coste, particularmente cuando se combina la realización de economías de escala con la perspectiva de los costes de transacción en que se puede incurrir.

La evidencia es muy sistemática en el sentido de que no existe una asociación significativa entre la ideología de los políticos locales y/o del electorado local sobre la forma de producción del servicio. Entre todos los trabajos que han analizado empíricamente este asunto sólo los de DUBIN y NAVARRO (1988) y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2004) encuentran una relación significativa entre ideología y forma de producción. En cambio, MCGUIRE, OHSFELDT y VAN COTT (1987), HIRSCH (1995), LÓPEZ-DE-SILANES, SHLEIFER y VISHNY (1997), WARNER y HEBDON (2001), BEL y MIRALLES (2003), DIJKGRAAF, GRADUS y MELENBERG (2003) y OHLSSON (2003) no encuentran relación significativa entre forma de producción e ideología [24].

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 relevante en ese enfoque pragmático. Por último, es probable que se combinen motivaciones referidas a los costes y al funcionamiento del servicio con intereses de tipo político, que 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.

---

[23] El motivo financiero, que ha sido relevante en la privatización de empresas del sector público estatal (BEL y COSTAS, 2001), puede desempeñar en este contexto un papel mucho menos relevante. La contratación externa no genera habitualmente ingresos líquidos para la hacienda local, y la generación de ingresos líquidos fue un factor determinante para la explicación de la venta de empresas públicas.

[24] WALLS, MACAULEY y ANDERSON (2005) encuentran una relación significativa entre ideología y forma de provisión, pues el voto a la izquierda está asociado a la provisión municipal, como en DUBIN y NAVARRO (1988). Sin embargo, la influencia de la ideología es menos relevante al analizar la disyuntiva entre producción pública y contratación externa. Por último, los resultados del análisis univariante de CHRISTOFFERSEN y PALDAM (2003) también muestran ausencia de relación significativa entre ideología y forma de producción. Otros estudios empíricos para niveles de gobierno subcentrales diferentes a los locales también concluyen que la privatización ha entrado en una fase poco ideológica (BRUDNEY, FERNÁNDEZ, RYU y WRIGHT, 2005). En cambio, los análisis empíricos sobre la privatización del sector público estatal sí hallan con más frecuencia sesgo ideológico en la privatización (BEL, 2003).

CAPÍTULO VII

EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PRIVATIZACIÓN LOCAL: EVIDENCIA EMPÍRICA

La revisión de la literatura sobre los motivos para privatizar servicios locales ha mostrado que en la década de los ochenta algunos trabajos empíricos ofrecían evidencia de la existencia de consideraciones de carácter político en la decisión de privatizar servicios públicos locales. Pero la evidencia sobre motivaciones de tipo ideológico era más ambigua. La investigación empírica más reciente señala que la privatización local se encuentra en un estadio mucho más pragmático que ideológico. La evidencia indica sistemáticamente que el sesgo ideológico no ha desempeñado un papel central en las decisiones en este ámbito, y la decisión de privatizar (o no) es sobre todo pragmática. Estas consideraciones ponen de mayor relieve, si cabe, la conveniencia de prestar debida atención a los efectos prácticos de la privatización local.

En este capítulo se revisa la evidencia empírica disponible sobre los efectos económicos de la privatización. El análisis se centra en los dos servicios que tienen mayor relevancia económica en materia de contratación externa local: los residuos sólidos y el suministro de agua. Además, éstos son los servicios para los que más adelante se analizan sus características fundamentales en España. En general, la literatura revisada estudia la relación entre producción pública, producción privada y costes del servicio. En algunas ocasiones se ha analizado también la existencia de efectos sobre la calidad del servicio, pero el análisis de efectos en la calidad es menos frecuente. Por una parte, porque no existe evidencia consistente que señale grandes efectos estructurales de la privatización en estos dos sectores sobre la calidad del servicio. Por otra,

porque los indicadores de tipo cualitativo son más difíciles de diseñar y su evaluación mediante técnicas estadísticas robustas es muy compleja. De ahí su presencia mucho menos frecuente en la literatura empírica.

De forma deliberada, el enfoque de esta sección huye del análisis de casos específicos. La realidad es tan variada y compleja que siempre es posible encontrar casos particulares que muestran los beneficios de la privatización y también otros casos particulares que muestran los perjuicios de la privatización. Es habitual que la relevancia de los casos sea enfatizada de acuerdo con las preferencias del analista. Por tanto, esto ofrece poco espacio para la obtención de conclusiones de carácter general.

Aquí nos centramos en los trabajos de tipo econométrico, que analizan muestras (más o menos) amplias de municipios o de unidades productivas, según el caso, y utilizan variables de control para asegurar el mayor grado de robustez posible en la comparación de costes del servicio bajo propiedad pública o bajo propiedad privada. La sección 1 se dedica a revisar la evidencia empírica internacional sobre el servicio de residuos sólidos. La sección 2 se dedica al servicio de suministro de agua. Finalmente, se establecen conclusiones.

1. PRODUCCIÓN PÚBLICA Y PRODUCCIÓN PRIVADA: EFECTOS SOBRE EL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS

La literatura empírica que estudia la relación entre la forma de producción del servicio de residuos sólidos y costes se remonta a la mitad de la década de los sesenta. La progresiva mejora en las bases de datos disponibles y también en las técnicas econométricas empleadas hace conveniente el empleo de un orden cronológico para la revisión de esta literatura.

A) Los trabajos pioneros

El primer trabajo empírico en la literatura que emplea el análisis econométrico [1] para determinar —entre otras cosas— si la forma de producción del servicio (pública o privada) ejerce influencia sobre los costes municipales es el artículo de Werner HIRSCH «Cost functions of an urban

[1] Existen otras evaluaciones realizadas mediante el empleo de técnicas de análisis envolvente de datos (DEA). En el Reino Unido, CUBBIN, DOMBERGER y MEADOWCROFT (1987) concluyen que el crecimiento de la productividad física explica la mayor parte de la reducción de costes con la producción privada, así como con la producción pública retenida mediante concurso competitivo. Por su parte, BOSCH, PEDRAJA y SUÁREZ-PANDIELLO (2000) no encuentran diferencias de producti-

government service: refuse collection», publicado en 1965 en *Review of Economics and Statistics*. HIRSCH trabaja con una muestra de 24 municipios del condado de la ciudad de San Louis (Missouri). Aunque parte de un modelo más ambicioso en cuanto a variables explicativas, su trabajo empírico se ve limitado por la disponibilidad de datos para 1960, año para el que obtiene la información. Por tanto, las variables que finalmente emplea para explicar los costes (tomados como costes medios por el servicio) son el número de unidades de recogida, la frecuencia semanal de recogida, el carácter individual o colectivo del punto de recogida, la densidad residencial, el tipo de financiación del servicio (presupuesto general o tasa específica) y la forma de la gestión del servicio, distinguiendo entre producción municipal y producción privada. A partir de su análisis empírico, HIRSCH (1965, 91) no encuentra diferencias significativas de costes por el servicio entre producción municipal y producción privada. Otro resultado interesante del análisis de HIRSCH es la ausencia de economías de escala con el *output* (economías de escala en adelante) en el servicio [2].

PIER, VERNON y WICKS (1974) [3] toman como base las 34 unidades públicas y las 29 empresas privadas que recogían residuos sólidos en el estado de Montana (EEUU) a principios de los setenta, y tras encuestar a estas unidades y empresas consiguieron datos para 32 (20 públicas y 12 privadas), aunque sólo para 22 los datos eran completos. La información obtenida era sobre número de puntos de recogida, frecuencia y condiciones de la recogida, cantidad de empleados y remuneraciones a los mismos y datos de tipo y de coste del capital usado. Los autores definen como unidad de producto el punto de recogida de residuos, y estiman funciones de producción tomando como argumentos explicativos fundamentales el trabajo y el capital. Los resultados de su análisis indican que la eficiencia de las unidades públicas era mayor que la de las unidades privadas a partir de un cierto nivel de *output* (PIER, VERNON y

---

vidad significativas entre producción pública y producción privada, en su muestra de 75 municipios de Cataluña. Otro trabajo anterior con el mismo instrumental técnico había encontrado indicios de mayor eficiencia con producción privada para una muestra de 46 municipios de Cataluña con datos de inicios de los ochenta (VILARDELL I RIERA, 1989). No obstante, el número de municipios con producción pública en esta muestra es tan pequeño (seis), que la comparación pública-privada carece de robustez estadística. Finalmente, otros estudios se limitan a comparar los costes directamente, sin tomar en consideración variables de control [e.g. SAVAS (1977a, 1977b, 1981), BENNETT y JOHNSON (1979), BERENYI (1981), FITZGERALD y LYONS (1986) y MCDAVID (1985, 2000, 2001)].

[2] En este sentido es conveniente realizar una precisión metodológica. Los rendimientos de escala implican que los costes medios decrecen a medida que aumenta el *output* producido, mientras que las economías de densidad hacen referencia a variaciones en los costes medios ante cambios en la concentración de la población servida.

[3] Es necesario señalar que el análisis econométrico de este trabajo es bivariante, y no multivariante, como el resto de trabajos revisados. Sin embargo, el hecho de que sea uno de los trabajos pioneros en este campo, junto con su elevada calidad técnica, han hecho aconsejable su consideración en el texto.

WICKS, 1974, 656), que se correspondería con comunidades de población cercana a 2.000 habitantes. Por debajo de esta dimensión, las diferencias entre producción pública y privada no son estadísticamente significativas.

Por su parte, KITCHEN (1976) emplea una muestra de 48 municipios de Canadá cuya población excedía los 10.000 habitantes y obtiene datos de principios de los setenta para una serie de variables con las que pretende explicar los costes medios del servicio, entre las que destacan las variables de *output* (medido por población servida), variables relativas a la calidad como separación según tipo de residuos o frecuencia semanal del servicio, densidad de población, lejanía del lugar de vertido y forma de producción del servicio. Respecto a esta última distingue entre gestión municipal y producción por empresa privada. Del análisis empírico de KITCHEN (1976, 70) se desprende que los costes asociados a la gestión pública del servicio son mayores que los costes asociados a la producción privada.

KEMPER y QUIGLEY (1976) usan una muestra con 128 municipios del estado de Connecticut en EEUU y generan información para los años 1972 a 1974. Las variables empleadas para explicar los costes (tomados como costes medios por el servicio) son el número de unidades de recogida, la frecuencia anual de recogida, la densidad residencial (medida en viviendas por milla cuadrada) y el carácter individual o colectivo del punto de recogida. KEMPER y QUIGLEY estiman esta ecuación de forma separada para los municipios de producción municipal, de empresa privada con contrato externo y de provisión privada (sin intervención municipal). La realización de estimaciones de ecuaciones separadas para cada grupo de municipios según forma de producción (1976, 34-36) impide realizar en primera instancia comparaciones de costes según forma de producción. Más adelante, KEMPER y QUIGLEY (1976, 64) realizan estimaciones que permiten comparar costes según formas de producción. Los resultados obtenidos indican que la producción privada bajo provisión privada es la forma de gestión que va asociada a costes más elevados. En el marco de la provisión municipal, la contratación externa va asociada a costes más bajos que la producción municipal. No obstante, es preciso notar que en las ecuaciones que estiman los costes según formas de producción la única variable de control incluida es la cantidad relativa de residuos, por lo que los resultados de KEMPER y QUIGLEY en este ámbito no son robustos.

COLLINS y DOWNES (1977) analizan los municipios del condado de Saint Louis (Missouri) en el área metropolitana de esta ciudad de EEUU, aunque dejan fuera la ciudad central. Si bien su entorno geográfico de análisis es el mismo que en HIRSCH (1965), su muestra es bastante mayor,

pues la integran 53 de los municipios suburbanos del área metropolitana, cifra que supone casi el 60 por 100 del total. Además, los datos son más recientes para inicios de los setenta. En siete municipios de la muestra existía un sistema enteramente privado de provisión, con contratos privados entre los residentes y empresas privadas que no gozaban de monopolio. De las 46 ciudades de la muestra con provisión municipal, en la gran mayoría de ellas (39) se empleaba el sistema de contratación externa del servicio. En las siete ciudades restantes se usaba producción pública. Para analizar los costes del servicio, los autores emplean como variables explicativas el *output,* aproximado a través del número de unidades de recogida de residuos, la frecuencia del servicio y la forma de producción del mismo, para lo que distinguen entre las tres fórmulas mencionadas: gestión pública, contratación externa (privada con contrato y monopolio) y provisión puramente privada. Los resultados obtenidos a partir del análisis empírico de COLLINS y DOWNES (1977, 344) indican que los sistemas de provisión privada son más caros que los sistemas de provisión municipal, sean éstos de producción pública o privada. En cambio, no se obtienen diferencias significativas entre producción pública y privada bajo provisión municipal.

B) Los trabajos de segunda generación

Las características de los modelos especificados en los trabajos mencionados hasta ahora eran muy preliminares, y también eran muy importantes las limitaciones impuestas por la escasa disponibilidad de datos. A finales de la década de los setenta comienzan a aparecer trabajos que cada vez emplean mejores datos (por ejemplo, la cantidad de residuos generados) y/o técnicas estadísticas más robustas [4].

POMMEREHNE y FREY (1977) ofrecen un buen ejemplo de la mejora de la calidad informativa y de la robustez de los trabajos empíricos. Este análisis empírico emplea una muestra de 103 ciudades suizas, la mitad de las cuales eran servidas por empresas privadas y la otra mitad por

[4] En la revisión más amplia publicada sobre estudios de privatización de servicios locales en general, HODGE (2000, 104) menciona como trabajo empírico con análisis de regresión sobre residuos sólidos el de MCDAVID (1985) para Canadá, al igual que se hace en otros estudios. Pero, en realidad, en este estudio no se utilizan técnicas de regresión. Por ello no ha sido incluido en nuestra revisión, aunque sí ha sido mencionado en nota a pie de página más arriba. Por otra parte, HODGE (2000, 85) menciona la existencia de sendos trabajos de tipo econométrico de 1992 sobre residuos sólidos, realizados uno por ALBIN y otro por BUCK y CHAUNDY. El trabajo de Stephen ALBIN («Bureau shaping and contracting out: The case of Australian local governments» es un documento de trabajo (Public Policy Discusión Paper 29) de la Australian National University, que parece no haber sido publicado. El trabajo de BUCK y CHAUNDI («Competitive tendering and refuse collection revisited») es referido por HODGE (2000, 283) como «trabajo en preparación para *Fiscal Studies*». Sin embargo, no ha aparecido en la revista *Fiscal Studies* y parece que tampoco en ninguna otra revista.

unidades públicas. Para estas ciudades obtienen datos relativos al año 1970[5]. Con el objetivo de analizar los costes medios del servicio, emplean una serie de variables explicativas entre las que destacan la cantidad de residuos generados, indicadores de calidad como la frecuencia semanal de la recogida o la separación de residuos, la densidad residencial, variables de tipo climatológico, la distancia al lugar de vertido, variables relativas a los *inputs* (precio del trabajo), variables de tipo tecnológico y, por último, el tipo de financiación del servicio y la forma de producción (pública o privada). Del análisis empírico se desprende que el coste medio del servicio es mayor en los municipios con producción pública (POMMEREHNE y FREY, 1977, 233).

El trabajo de STEVENS (1978) supone un salto importante en la calidad de la especificación de modelos y de los datos empleados. Esta autora emplea una muestra de 340 empresas privadas y unidades públicas que producen el servicio de residuos sólidos en 340 ciudades de EEUU distribuidas por todo el país. En este estudio se toman en consideración las cuestiones relacionadas con la forma de producción (mercados competitivos con acuerdos particulares entre las familias y los productores privados, monopolio público o monopolio privado contratado por el municipio) y se abordan más formalmente las cuestiones relacionadas con las economías de densidad. STEVENS toma como variable explicada el coste total del servicio y considera como variables explicativas la cantidad de residuos generada, un índice salarial del sector, la forma de producción (privada o pública), la estructura del mercado (competitivo o monopolístico), la frecuencia de la recogida, la cantidad de residuos por habitante, la densidad de población y la variabilidad de las condiciones climáticas. Los resultados empíricos de STEVENS (1978) muestran la existencia de economías de escala positivas en los municipios de menor población, no se encuentra evidencia de economías de densidad, la frecuencia de recogida y los indicadores de salarios influyen positivamente sobre los costes. La variación climática carece de influencia.

Por último, respecto a la forma de producción, la provisión privada con competencia entre empresas es significativamente más cara que el monopolio, sea este último público o privado. En cuanto a la comparación entre monopolio público y monopolio privado, los resultados de

[5] Es interesante notar que este trabajo de POMMEREHNE y FREY (1977) provoca un error curioso en HODGE (2000). Ciertamente, en este trabajo se da cuenta de la existencia del estudio de POMMEREHNE y FREY (en la tabla 6.2 de la p. 87). Sin embargo, más tarde, en la tabla 7.4 de la p. 104, HODGE (2000, 104) atribuye a Robert MILLWARD la realización de un trabajo sobre «*103 consejos locales en Suiza en 1970, sobre recogida de residuos*». El motivo del error de HODGE está en que MILLWARD (1986) realiza una revisión de estudios empíricos en la que da cuenta con gran profusión de detalles del trabajo de POMMEREHNE y FREY (1977). Aunque MILLWARD hace constar claramente la autoría de POMMEREHNE y FREY, puede haberse generado la confusión señalada.

STEVENS (1978, 445) señalan que por debajo de 50.000 habitantes no existen diferencias significativas entre ambas formas de producción y por encima de 50.000 habitantes los monopolios privados van asociados a menores costes que los monopolios públicos [6].

TICKNER y McDAVID (1986) realizan una investigación empírica a partir de una muestra de 132 municipios de Canadá (excepto Québec) con datos recogidos para el año 1981. TICKNER y McDAVID toman como variable a explicar el coste total por el servicio de residuos. Para explicar el coste total se consideran como variables explicativas el volumen de residuos recogido, dos variables relativas de densidad del *output,* dos variables relacionadas con la calidad del servicio (frecuencias de recogida y lugar de recogida), dos variables de entorno (distancia al lugar de vertido y densidad de población), una variable relativa a los *inputs* de producción (salario medio) y la variable relativa a la forma de producción (pública o privada). Del análisis empírico se desprende que el coste del servicio es menor con producción privada y que esta relación negativa entre coste y producción privada es muy significativa (TICKNER y McDAVID, 1986, 385-88) [7]. Por otra parte, en este estudio se encuentra también la existencia de economías de escala de dimensión relevante.

DOMBERGER, MEADOWCROFT y THOMPSON (1986) trabajan con una muestra de 305 municipios de Inglaterra y Gales (Reino Unido), de los que obtienen datos para 1983-84 y para 1984-85. Toman como variable a explicar el coste total del servicio, y consideran como variables explicativas el número de unidades de recogida (aproximación al *output*), variables relativas a la frecuencia del servicio, variables relativas a la forma de recogida, variables que reflejan la selección de algunos tipos de residuos en la recogida, la densidad residencial, la distancia al lugar de vertido y, por último, el hecho de que la producción sea privada o sea con contrato externo pero retenida por unidad pública. Del análisis empírico se desprende que tanto la producción privada como la producción pública que ha pasado por un procedimiento competitivo están asociadas a menores costes que la producción pública retenida sin competencia por el contrato (DOMBERGER, MEADOWCROFT y THOMPSON, 1986, 79) [8].

DUBIN y NAVARRO (1988) tratan el mismo esquema de cuestiones abordado en STEVENS (1978) y TICKNER y McDAVIS (1986). Sobre la

---

[6] Los resultados obtenidos al segmentar los municipios por tamaño de población hacen que STEVENS (1978) plantee la existencia de un cambio estructural en la ecuación que haría incorrecta la agregación de la muestra, aunque no encuentra evidencia estadística sólida de ello.

[7] Los autores apuntan el hecho de que las empresas privadas sirven con mayor frecuencia a unidades plurifamiliares, lo que indicaría que los contratistas privados podrían estar centrándose en los segmentos menos costosos del mercado y esto podría tener una gran influencia sobre el hecho de que la producción privada aparezca asociada a menores costes.

[8] La contratación obligatoria no sería introducida hasta unos años después, en 1988.

misma muestra usada por STEVENS, y con datos completos para 261 municipios, DUBIN y NAVARRO toman como variable explicada el coste medio del servicio, y consideran como variables explicativas la cantidad de residuos recogida por vivienda, la estructura del mercado (provisión privada, franquicia o municipal, sea esta última con producción pública o con contratación externa), la frecuencia de la recogida, la recogida en lugar de depósito o a domicilio, la densidad de población y la variabilidad de las condiciones climáticas. Los resultados empíricos de DUBIN y NAVARRO coinciden con los de STEVENS en la existencia de economías de escala positivas en los municipios de menos de 20.000 habitantes, aunque la importancia de estas economías de escala es muy reducida. Por encima de 20.000 habitantes se agotan las economías de escala. No encuentran evidencia directa de economías de densidad [9]. Además, la mayor frecuencia de la recogida hace crecer los costes, mientras que éstos disminuyen al aumentar la recogida en puntos de depósito. Las variaciones de temperatura no tienen significación alguna. Con respecto a la forma de producción, la de mercado privado aparece como la más costosa, seguida de la de monopolio privado con franquicia (DUBIN y NAVARRO, 1988, 233). Las formas de producción menos costosas son la contratación externa y la producción municipal. Por último, en este estudio se contrasta la sugerencia de STEVENS (1978) sobre el cambio estructural de la ecuación de costes según el tamaño de población, pero no se encuentra evidencia que permita rechazar la hipótesis de estabilidad estructural de la ecuación de costes.

SZYMANSKI y WILKINS (1993) trabajan con información sobre municipios de Inglaterra y Gales (Reino Unido) y con muestras para cinco años, desde 1984 hasta 1988. El tamaño de la muestra varía según los años, con un mínimo de 185 municipios en 1988 y un máximo de 335 municipios en 1984. SZYMANSKI y WILKINS toman como variables a explicar: *a)* el coste medio por el servicio de residuos (coste por unidad de recogida); *b)* el coste por empleado; y *c)* el número de empleados por unidad de recolección. Al igual que en DOMBERGER, MEADOWCROFT y THOMPSON (1986), para explicar estas diferentes variables relacionadas con el coste se consideran como variables explicativas el número de unidades de recogida (aproximación al *output*), variables relativas a la frecuencia del servicio, variables relativas a la forma de recogida, variables que reflejan la selección de algunos tipos de residuos en la recogida, la densidad residencial, variables relativas al factor trabajo y, por

[9] Respecto a las economías de densidad, DUBIN y NAVARRO (1988) abordan la posible correlación entre densidad de población y forma de organización del servicio, que podría afectar a la consistencia de la estimación de la densidad y explicar su falta de significación en estudios anteriores. Tras corregir su modelo con el efecto de la estructura de mercado hallan economías de densidad positivas.

último, el hecho de que la producción sea privada o sea con contrato externo pero retenida por unidad pública. Sin embargo, no se considera la distancia al lugar de vertido.

Del análisis empírico se desprenden resultados diferentes según los años estudiados. Para el período 1984-86 los municipios que contrataron externamente mediante un procedimiento competitivo presentaban costes menores que los municipios que no habían usado un concurso competitivo, pero para los años 1987 y 1988 la diferencia se convertía en estadísticamente insignificante (SZYMANSKI y WILKINS, 1993, 124). Por lo que respecta a los concursos competitivos con producción retenida por unidad pública, su diferencia con respecto a los municipios sin adjudicación competitiva no es significativa generalmente. A su vez, en presencia de métodos de adjudicación competitiva, la producción pública y la producción privada no muestran diferencias significativas de costes. SZYMANSKI y WILKINS estudian también la evolución temporal de la diferencia de costes entre municipios con procedimiento competitivo y municipios sin él, y encuentran que, a partir del año del concurso, la diferencia de costes se reduce con el paso del tiempo. No obstante, sus datos no permiten dilucidar si esto se debe a una reducción de costes en los municipios sin adjudicación competitiva, al aumento de costes en los municipios con adjudicación competitiva o ambos factores a la vez.

SZYMANSKI (1996) extiende la información sobre municipios de Inglaterra y Gales al período 1984-1994, y el tamaño de la muestra supera los 300 municipios. SZYMANSKI toma como variables las mismas empleadas en DOMBERGER, MEADOWCROFT y THOMPSON (1986) y en SZYMANSKI y WILKINS (1993). En SZYMANSKI (1996, 11) se encuentra que la contratación competitiva reducía costes tanto cuando este sistema era voluntario —antes de 1988— como después de devenir imperativo —a partir de 1988—. Además, y a diferencia de los trabajos sobre el Reino Unido mencionados anteriormente, SZYMANSKI obtiene que los concursos ganados por el sector privado generan mayores ahorros de costes que los ganados por unidades públicas. Sin embargo, en ambos casos las ventajas de la contratación competitiva se diluyen con el paso del tiempo: más rápidamente en el caso de los contratos ganados por unidades públicas y menos rápidamente en el caso de los ganados por empresas privadas.

REEVES y BARROW (2000) trabajan con una muestra de 48 municipios de Irlanda e información para los años 1993, 1994 y 1995. Toman como variable a explicar el coste total por el servicio de residuos. Para explicar el coste se consideran una serie de variables explicativas relacionadas con el *output* y otras características del servicio, como el número de unidades de recogida (aproximación al *output*), variables relativas a

la frecuencia del servicio, variables relativas a la forma de recogida, variables relativas a la relevancia del gasto derivado de los residuos selectivos, la densidad residencial y el hecho de que la producción sea privada o sea pública. A partir de su análisis empírico REEVES y BARROW (2000, 141) obtienen que la producción privada está asociada con ahorros de coste en cada uno de los años estudiados y la dimensión del ahorro es muy elevada.

C) Los trabajos más recientes

En los últimos años han aparecido trabajos empíricos que emplean datos más ricos sobre el servicio de residuos sólidos y técnicas estadísticas progresivamente más sofisticadas [10].

CALLAN y THOMAS (2001) consideran en su estudio la posible naturaleza multiproducto del servicio de residuos sólidos, distinguiendo entre sus dos componentes principales: residuos de carácter general dirigidos a la eliminación y residuos de carácter selectivo dirigidos al reciclaje. El trabajo empírico se realiza con una muestra de 110 municipios de Massachussets (EEUU) y la información sobre los mismos es para 1997. CALLAN y THOMAS estiman un modelo de dos ecuaciones en el que la variable explicada es el coste del servicio (de eliminación por una parte y de reciclaje por otra), y las variables explicativas son las cantidades de residuos generadas, la densidad de población, la frecuencia de la recogida, la forma de producción del servicio (monopolio público o contratación externa), la existencia de vertedero en el municipio, etc. A partir del análisis empírico se encuentra ausencia de economías de escala y presencia de economías de densidad para los residuos de eliminación, mientras que los residuos de reciclaje muestran economías de escala y ausencia de economías de densidad. Por otra parte, encuentran economías de alcance tanto para eliminación como reciclaje. La mayor frecuencia de recogida hace crecer los costes en ambos casos, y la existencia de vertedero en el municipio reduce el coste. Por último, la forma de producción no influye en los costes (CALLAN y THOMAS, 2001, 556).

DIJKGRAAF y GRADUS (2003) estudian los costes del servicio de residuos sólidos mediante una muestra de 85 municipios de Holanda con

[10] ANTONIOLI y FILIPPINI (2002) estudian la estructura de costes de las empresas que operan en el sector de residuos sólidos en Italia. Su muestra es reducida, de 30 empresas de propiedad pública que operan en el nivel provincial en el período 1991-95. Para explicar el coste del servicio, además de las variables relacionadas con los *inputs,* se consideran también variables relativas a la frecuencia del servicio y a características del servicio producido por la empresa. El hecho de que la muestra esté compuesta exclusivamente por empresas de propiedad pública hace que este estudio carezca de relevancia para la evaluación de la relación entre producción privada, producción pública y costes.

datos para los años 1996-97. La variable explicada es el coste total por el servicio. DIJKGRAAF y GRADUS suponen una cobertura del 100 por 100 mediante tasas y estiman el coste como el producto entre las tasas por el servicio y el número de viviendas. Las variables empleadas para explicar los costes totales están relacionadas con el *output* del servicio, como el número de puntos de recogida, la densidad de los puntos de recogida y la forma de recogida. También son empleadas la frecuencia del servicio y variables que reflejan características del reciclaje como el porcentaje de cristal, papel y materia orgánica. Por último, se distingue entre producción pública y privada del servicio. Este trabajo incluye el uso de pruebas de estabilidad estructural de la ecuación de costes, mediante el test de Chow. DIJKGRAAF y GRADUS (2003) contrastan la estabilidad estructural de la ecuación de costes tanto para el tamaño municipal como para la forma de producción. Por lo que respecta a forma de producción y costes, si bien la contratación externa está asociada a costes menores, no encuentran diferencias significativas entre producción pública y privada con respecto a los costes (2003, 154).

OHLSSON (2003) trabaja con una muestra de 170 empresas en 115 municipios de Suecia y la información es del año 1989. Para explicar los costes totales OHLSSON considera como variables explicativas las relacionadas con el producto (cantidad recogida, frecuencia del servicio), la distancia de transporte de residuos, los precios de los *inputs* (trabajo y capital) y la forma de producción. Este autor contrasta la estabilidad de la ecuación de costes para la forma de producción. Este contraste es realmente importante, pues de obtenerse inestabilidad estructural entre producción pública y producción privada, como encuentra OHLSSON, una variable *dummy* según forma de producción sería una especificación incorrecta para la comparación de costes. Por lo demás, como en los casos anteriores, OHLSSON especifica una función de costes *a la* STEVENS (1978). En este trabajo se aplican diferentes correcciones de tipo técnico para aumentar la robustez de la estimación econométrica. Los resultados obtenidos sugieren que la producción pública es más barata que la producción privada (OHLSSON, 2003, 467).

Por último, BEL (2006b) contiene el primer análisis econométrico sobre los costes municipales por el servicio de residuos sólidos en España. Este trabajo emplea una muestra de 186 municipios de Cataluña, y la información recogida es relativa al año 2000. Para explicar los costes totales por el servicio de residuos sólidos, BEL toma variables relacionadas con el volumen de producto (cantidad de residuos generados), con el precio de los *inputs* (coste salarial), algunas características del producto (frecuencia del servicio, disposición de instalaciones de vertido, forma de producción —pública o privada—) y algunas características no con-

trolables que afectan al servicio, como la densidad de población y la intensidad del factor turístico. En general, estos factores explicativos son comunes a los empleados en los trabajos relacionados más arriba, aunque es novedosa en la literatura la especificación de la variable turismo, tomada a partir de la intensidad de esta actividad. Además, a partir del análisis empírico en BEL (2006b) se encuentran economías de escala significativas en los municipios de menor población. La intensidad de las economías de escala es limitada, y tanto su intensidad como su significación se desvanecen a medida que aumenta la población. De hecho, el test de cambio estructural indica la conveniencia de estudiar por separado los municipios de mayor dimensión y los de menor dimensión. Con respecto a la asociación entre forma de producción y costes del servicio, no se encuentran diferencias significativas entre producción pública y producción privada. Se toma de BEL (2006b) el ejemplo de planteamiento de modelo empírico en este tipo de estudios, que se muestra en el cuadro 7.1.

CUADRO 7.1

EJEMPLO DE MODELO PARA EL ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA RELACIÓN ENTRE FORMA DE PRODUCCIÓN Y COSTES SOPORTADOS POR EL SERVICIO

Función básica del coste municipal por el servicio de residuos sólidos	g= f (q, p, x, z), donde, *g:* coste municipal (gasto soportado por el municipio). q: volumen de *output.* p: precio de los *inputs.* x: características del *output.* z: características no controlables que afectan al servicio.
Modelo especificado	$gt_i = ß_0\, qe_i^{ß_1}\, qs_i^{ß_2}\, den_i^{ß_3}\, frec_i^{ß_4}\, cssp_i^{ß_5}\, e^{(ß_6 tur_i + ß_7 ver_i + ß_8 priv_i + u_i)}$
Ecuación estimada	$\log gt_i = ß_0 + ß_1 \log qe_i + ß_2 \log qs_i + ß_3 \log den_i + ß_4 \log frec_i + ß_5 \log cssp_i + ß_6 tur_i + ß_7 ver_i + ß_8 priv_i + u_i$
Definición de variables	gt = Coste total por el servicio de residuos sólidos. qe = Volumen de residuos de eliminación generados en el municipio. qs = Volumen de residuos selectivos generados en el municipio. den = Densidad de población. frec = Frecuencia de recogida de residuos. cssp = Coste salarial. tur = Actividad turística. ver = Instalaciones de vertido de residuos. priv = Forma de producción del servicio (privada o pública).

Fuente: Tomado de BEL (2006b).

La revisión exhaustiva de la literatura empírica sobre la estructura de costes municipales del servicio de residuos muestra la relevancia de

cuestiones como la existencia de economías de escala o de economías de densidad, sobre las que la literatura ofrece evidencia ambigua. Otros factores explicativos muestran resultados menos ambiguos: el aumento de la frecuencia de recogida hace crecer los costes y la proximidad de las instalaciones de vertido los reduce.

Por lo que se refiere a la forma de producción, el cuadro 7.2 presenta un resumen de la evidencia empírica en la literatura. El mercado estrictamente privado (provisión privada) aparece asociado con mayores costes. Bajo provisión municipal la existencia de contratación competitiva parece inducir menores costes tanto cuando la producción es privada como cuando es retenida por una unidad o empresa pública. Por tanto, la competencia parece ser más relevante que la propiedad. Y, por último, por lo que respecta a la comparación estricta entre forma de producción pública y privada, en los trabajos de las dos últimas décadas del siglo XX no era extraño encontrar que la producción privada estaba asociada a menores costes. Sin embargo, los trabajos más recientes y más robustos no encuentran diferencias significativas entre producción pública y producción privada.

2. PRODUCCIÓN PÚBLICA Y PRODUCCIÓN PRIVADA: EFECTOS SOBRE EL SUMINISTRO DE AGUA

La literatura empírica que estudia la relación entre la forma de producción del servicio de suministro de agua y sus costes se remonta a la mitad de la década de los setenta. Esta literatura presenta unas pautas geográficas muy particulares. Desde los primeros trabajos empíricos hasta mediados de los noventa sólo se producen estudios econométricos para EEUU. A mediados de los noventa dejan de producirse trabajos empíricos para EEUU y aparecen los primeros trabajos econométricos para el Reino Unido, poco después de la privatización de los sistemas de agua de Inglaterra y Gales iniciada a finales de los ochenta. Por último, en la presente década aparecen trabajos empíricos para regiones geográficas y países diferentes a EEUU y Reino Unido. En los siguientes apartados se aplica la estructura geográfica para organizar la revisión de la literatura: 1) Estados Unidos; 2) Reino Unido, y 3) otras regiones y países [11].

[11] Se aplica, por tanto, la misma organización que en RENZETTI y DUPONT (2003). Sin embargo, el tercer ámbito geográfico no se limita a Francia, sino que se extiende a otros países y regiones del mundo.

CUADRO 7.2

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJOS MÁS RELEVANTES DE LA LITERATURA. COSTES POR EL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS Y FORMA DE PRODUCCIÓN

Trabajo	*Ámbito geográfico*	*Datos*	*Muestra*	*Costes y forma de producción*
HIRSCH (1965)	EEUU-Missouri	1960	24	No existen diferencias significativas entre producción pública y producción privada.
PIER, VERNON y WICKS (1974)	EEUU-Montana	Inicio 70's	22	No existen diferencias significativas entre producción pública y producción privada.
KITCHEN (1976)	Canadá	Inicio 70's	48	Costes con producción pública son mayores que con producción privada.
KEMPER y QUIGLEY (1976)	EEUU-Connecticut	1972-74	128	Provisión privada más cara que provisión municipal. Con provisión municipal, contratación externa más barata que producción municipal.
COLLINS y DOWNES (1977)	EEUU-Missouri	Inicio 70's	53	Provisión privada más cara que provisión municipal. Con provisión municipal no existen diferencias de costes entre producción privada y pública.
POMMEREHNE y FREY (1977)	Suiza	1970	103	Costes con producción pública son mayores que con producción privada.
STEVENS (1978)	EEUU	1974	340	Provisión privada más cara. Con provisión municipal, monopolio privado más barato que público en ciudades de más de 50.000 habitantes. Sin diferencia en el resto.
TICKNER y McDAVID (1986)	Canadá (sin Québec)	1981	132	Costes con producción pública son mayores que con producción privada.
DOMBERGER *et al.* (1986)	Reino Unido-Inglaterra y Gales	1983-85	305	Con concursos competitivos, menos costes que producción pública sin concurso competitivo. Con concurso competitivo los costes privados y públicos no difieren.
DUBIN y NAVARRO (1988)	EEUU	1974	261	Provisión privada más cara que provisión municipal. Con provisión municipal, monopolio privado más caro, por encima de contratación externa y producción municipal.
SZYMANSKI y WILKINS (1993)	Reino Unido-Inglaterra y Gales	1984-88	185 a 335	Con concursos competitivos, menos costes que producción pública sin concurso competitivo. Con concurso competitivo los costes privados y públicos no difieren.
SZYMANSKI (1996)	Reino Unido-Inglaterra y Gales	1984-94	>300	Los concursos competitivos presentan menos costes que la producción pública sin concurso competitivo. Con concurso competitivo los costes privados también son menores que los públicos.

CUADRO 7.2 *(Cont.)*

Trabajo	*Ámbito geográfico*	*Datos*	*Muestra*	*Costes y forma de producción*
REEVES y BARROW (2000)	Irlanda	1993-95	48	Costes con producción pública son mayores que con producción privada.
CALLAN y THOMAS (2001)	EEUU-Massachussets	1997	110	La forma de producción no influye en los costes.
DIJKGRAAF y GRADUS (2003)	Holanda	1996-97	85	Con concursos competitivos, menos costes que producción pública sin concurso competitivo. Con concurso competitivo los costes privados y públicos no difieren.
OHLSSON (2003)	Suecia	1989	115 (170)	Producción privada es más costosa que producción pública.
BEL (2006b)	España-Cataluña	2000	186	La forma de producción no influye en los costes.

Nota: Todos los trabajos incluidos en el cuadro son de tipo econométrico y de tipo multivariante. Sólo PIER, VERNON y WICKS es de carácter bivariante.
Fuente: Elaboración propia.

A) Estados Unidos

El primer trabajo empírico existente en la literatura que emplea el análisis de regresión econométrica [12] para determinar —entre otras cosas— si la forma de producción del servicio (producción pública o privada) ejerce alguna influencia sobre los costes del mismo es el artículo de W. Douglas MORGAN «Investor owned *vs.* Publicly owned water agencies: An evaluation of the property rights theory of the firm», publicado en 1977 en *Water Resources Bulletin,* revista de la American Water Resources Association (AWWA). MORGAN trabaja con una muestra de 143 empresas de suministro de agua pertenecientes a seis estados: California, Connecticut, Illinois, Indiana, New Jersey y Pennsylvania. De estas empresas, 99 son públicas y 44 son privadas. Los datos son obtenidos en la encuesta para 1970 de la AWWA. Mediante el análisis empírico se pretende explicar los costes operativos totales (operación, mantenimiento y administración, excluyendo los impuestos). Se toman como variables para explicar los costes el *output* suministrado, una serie de variables relacionadas con aspectos técnicos del servicio (la longitud de la red de distribución y transmisión —como medida del capital—, el porcentaje de agua obtenido de fuentes superficiales, el número total de conexiones servidas, el porcentaje de agua comprada a otras agencias y la capacidad de almacenaje de la empresa, entre otras) y una variable *dummy* que refleja el carácter público o privado de la empresa. MORGAN (1977, 778) compara los costes bajo producción pública y privada con dos especificaciones diferentes (muestra agregada y muestra desagregada) y en ambos casos encuentra que las empresas privadas presentan menores costes que las públicas.

CRAIN y ZARDKOOHI (1978) realizan su análisis empírico con una muestra de 112 empresas, de las que 88 son públicas y 24 son privadas. Como en el caso de MORGAN (1977), la información procede de la encuesta para 1970 de la AWWA, aunque en este caso las empresas están presentes en 38 estados. Para explicar los costes operativos totales toman como variables explicativas el volumen de *output* (medido como millones de galones de agua producida por año), los precios de los *inputs,* trabajo y capital y una variable *dummy* que refleja el carácter público o privado de la empresa. CRAIN y ZARDKOOHI (1978, 403) comparan los costes bajo producción pública y privada con la misma metodología empleada por MORGAN y también encuentran que las empresas privadas presentan menores costes que las públicas.

---

[12] Existen otras evaluaciones realizadas para EEUU con el empleo de técnicas de análisis envolvente de datos (DEA). BYRNES, GROSSKOPF y HAYES (1986) no hallan diferencias en eficiencia entre producción pública y privada. Por su parte, LAMBERT, DICHEV y RAFFIE (1993) encuentran que las empresas públicas superan a las privadas tanto en eficiencia técnica como en eficiencia general.

BRUGGINK (1982) emplea datos obtenidos para 1960 por la AWWA, que le permiten configurar una muestra de 86 empresas, de las que 77 son públicas y nueve son privadas. BRUGGINK toma como medida del *output* el volumen de agua producida, y emplea variables explicativas similares a las de los estudios mencionados más arriba. La comparación de costes entre empresas públicas y privadas utiliza la misma metodología que los estudios mencionados anteriormente (muestra agregada y muestra desagregada), y el resultado obtenido es el de menores costes asociados a la producción pública (BRUGGINK, 1982, 120-1).

FEIGENBAUM y TEEPLES (1983) desarrollan una aproximación novedosa para el análisis empírico de los costes, al plantear una función de costes hedónicos para incorporar otras características de la provisión de agua en la medición del producto de las empresas suministradoras. Emplean información procedente de la encuesta para 1970 de la AWWA, que les permite construir una muestra con 319 empresas, de las que 262 son públicas y 57 son privadas. Para explicar los costes operativos totales toman como variables el volumen de *output* (medido como agua distribuida); atributos del servicio como el nivel de tratamiento del agua, provisión de agua medida o la capacidad de almacenaje; los precios de los *inputs* —trabajo, energía y capital—. A partir de su análisis empírico FEIGENBAUM y TEEPLES (1983, 677) no encuentran diferencias significativas de costes entre empresas privadas y públicas.

La característica multiproducto de las empresas suministradoras de agua (producción de agua potable y distribución de la misma) es el enfoque introducido por FOX y HOFLER (1986). Estos autores emplean información procedente del departamento de Agricultura del gobierno de EEUU. Estos datos, relativos al año 1981, permiten generar una muestra de 176 empresas, de las que 156 son públicas y 20 son privadas. Como se ha mencionado, contemplan la existencia de dos productos diferentes: producción de agua, medida como el volumen de agua generada para su suministro a los usuarios, y distribución de agua, aproximada mediante la longitud de la red de distribución. En este esquema es perfectamente posible que una empresa propietaria de la red de distribución distribuya agua producida por otra empresa diferente a la que la ha adquirido la empresa distribuidora. Además de estas variables de *output,* FOX y HOFLER consideran variables relativas a los *inputs* —trabajo y capital— determinadas condiciones de la producción (porcentaje de agua distribuida a no residentes, porcentaje de agua recogida en superficie, agua potable adquirida a otras empresas y capacidad de almacenaje) y también variables relativas a la calidad —calidad del agua y contaminación orgánica—. Por lo que respecta a la comparación de eficiencia entre empresas privadas y empresas públicas, FOX y HOFLER (1986,

474-5) obtienen ausencia de diferencias significativas entre ambas formas de propiedad en cuanto a eficiencia técnica. Sin embargo, las empresas públicas presentan mejores resultados en cuanto a eficiencia asignativa. En términos de costes agregados las diferencias entre empresas públicas y empresas privadas no son significativas.

El análisis empírico de TEEPLES y GLYER (1987) tiene como objetivo analizar las razones que explican los diferentes resultados obtenidos en los análisis empíricos previos. Estos autores trabajan con una muestra de 119 sistemas de agua del sur de California, y la información obtenida es relativa a 1980. Utilizan variables similares a las consideradas en los trabajos revisados. A partir de su análisis empírico obtienen que cuanto más restringidos son los modelos especificados y más variables son omitidas, mayores son las diferencias que se obtienen entre propiedad pública y propiedad privada. Sin embargo, a medida que se flexibilizan las restricciones y se añaden variables las diferencias entre propiedad pública y privada se diluyen, desapareciendo totalmente en el modelo que especifican de forma más completa y correcta (TEEPLES y GLYER, 1987, 404-5).

BYRNES (1991) emplea una muestra de 154 empresas, de las que 105 son públicas y 49 son privadas. Los datos proceden de la encuesta de la AWWA para 1976. BYRNES toma como variable a explicar el coste total (operación más mantenimiento), y considera como variables explicativas el volumen de producto y los precios de diferentes *inputs* (energía, trabajo y capital). La estimación mediante estas variables da como resultado que la propiedad pública aparece asociada a menores costes que la propiedad privada, aunque la diferencia no es estadísticamente significativa (BYRNES, 1991, 131).

RAFFIE, NARAYANAN, HARRIS, LAMBERT y COLLINS (1993) examinan los costes de 271 empresas productoras del servicio, de las que 238 son públicas y 33 son privadas. Los datos son obtenidos a partir de una encuesta para 1989 de la AWWA. La variable a explicar es el coste del servicio, y se consideran una serie de variables relativas a los *inputs:* precio del trabajo, precio del capital, precio de la energía y precio de materiales. Los resultados empíricos obtenidos por RAFFIE *et al.* (1993, 23) indican que la producción pública presenta costes mayores que la producción privada.

BHATTACHARYYA, PARKER y RAFFIE (1994) usan los datos obtenidos para el año 1992 mediante una encuesta de la AWWA, que les permite configurar una muestra de 257 empresas de agua, 225 de las cuales son públicas y 32 son privadas. Usan las mismas variables que las empleadas en RAFFIE, NARAYANAN, HARRIS, LAMBERT y COLLINS (1993). Del

análisis empírico se deriva que tanto las empresas públicas como las empresas privadas exhiben ineficiencias y están sobrecapitalizadas. Por lo que respecta a la comparación de eficiencia técnica, los resultados indican que las empresas públicas son más eficientes y emplean mejor los *inputs* variables. No obstante, la dispersión de la ineficiencia relativa es mucho mayor entre las empresas públicas y las empresas privadas son más consistentes en su grado de ineficiencia (BHATTACHARYYA, PARKER y RAFFIE, 1994, 206).

En BHATTACHARYYA, HARRIS, NARAYANAN y RAFFIE (1995) se emplea un método diferente para analizar la ineficiencia relativa de las empresas públicas y privadas de agua: una función de costes de frontera estocástica. Configuran una muestra de 221 empresas, de las que 190 son públicas y 31 son privadas. Los datos son relativos al año 1992 y fueron obtenidos a partir de la misma encuesta de la AWWA usada en BHATTACHARYYA, PARKER y RAFFIE (1994). Las variables utilizadas son similares a las de los trabajos citados más arriba. Del análisis empírico obtienen que la eficiencia no es diferente entre producción pública y privada cuando se analiza la muestra agregada. Sin embargo, obtienen que en las empresas menores, a escalas pequeñas de producción, la propiedad privada está asociada a menores costes. Por el contrario, cuando se analizan las unidades que operan a gran escala la propiedad pública es más eficiente que la privada (BHATTACHARYYA, HARRIS, NARAYANAN y RAFFIE, 1995, 780).

A mediados de la década de los noventa, tras los últimos trabajos revisados, se interrumpe abruptamente la aparición de estudios que se ocupen de la comparación entre producción pública y producción privada en los EEUU. Sólo muy recientemente ha aparecido un nuevo trabajo (aún no publicado) de WALLSTEN y KOSEC (2005) que se ocupa de comparar el efecto de la propiedad privada o pública sobre el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la regulación (aproximación a la calidad) y sobre los gastos de las familias en agua (aproximación al precio). Para evaluar los efectos sobre la calidad, WALLSTEN y KOSEC disponen de un panel para el período 1997-2003 que incluye más de 50.000 sistemas de agua por año y genera 377.629 observaciones. El resultado que obtienen es que en los sistemas pequeños las empresas privadas dan cuenta de menos infracciones de contaminación pero más infracciones relacionadas con la supervisión y la información. En el caso de los sistemas grandes de agua sucede exactamente lo contrario. Y desde el punto de vista agregado las diferencias en cuanto al cumplimiento de estándares de contaminación y de supervisión e información no muestran diferencias significativas entre empresas públicas y privadas.

Por otra parte, para estudiar el efecto de la propiedad sobre los gastos familiares en agua, WALLSTEN y KOSEC usan una muestra de 3.058 obser-

vaciones. El resultado que obtienen es que los gastos familiares en sistemas de propiedad privada son un 7 por 100 inferiores a los de propiedad pública (2005, 24). Es interesante observar que la diferencia entre propiedad pública y propiedad privada es más significativa cuando los grados de concentración empresarial son bajos en el entorno, mientras que la diferencia es menos significativa cuando los grados de concentración empresarial son mayores. La conclusión de los autores es que la competencia por comparación permite que se manifiesten de forma clara las ventajas en (menor) gasto bajo propiedad privada, aunque las diferencias siempre son muy reducidas (WALLSTEN y KOSEC, 2005, 26).

B) El Reino Unido

La estructura del sector del agua fue profundamente modificada en 1973 con la centralización en unidades regionales (*Regional Water Authorities*) de las actividades de suministro de agua, saneamiento y otros servicios ambientales que estaban dispersas en numerosas organizaciones en el nivel local (LYNK, 1993). En el período que siguió a esa reorganización administrativa, las agencias públicas regionales coexistieron con 28 empresas de propiedad privada cuya actividad estaba ceñida al suministro de agua y que suministraban algo menos de un cuarto (23 por 100) del agua consumida por los hogares. En noviembre de 1989 fueron privatizadas las diez agencias regionales de Inglaterra y Gales (no así las de Escocia e Irlanda del Norte). Antes de la privatización no se habían efectuado comparaciones de eficiencia robustas entre las agencias públicas y las empresas privadas. Después de la privatización, el caso del Reino Unido ofrece escaso margen para realizar comparaciones robustas entre producción pública y producción privada, dada la ausencia de producción pública en Inglaterra y Gales [13]. Pero, por otra parte, el Reino Unido ofrece mayores posibilidades para evaluar los resultados de la privatización.

En la literatura existe un solo estudio que compara la eficiencia de las agencias/empresas de agua bajo propiedad pública y bajo propiedad privada en el Reino Unido: el artículo de Edward L. LYNK «Privatisation, joint production and the comparative efficency of private and public ownership: The UK water industry case», publicado en 1993 en la revista *Fiscal Studies* [14]. Este trabajo aparece varios años después de la privati-

[13] Aunque la producción pública subsiste en Escocia y en Irlanda del Norte, el muy escaso número de agencias públicas, las diferencias institucionales y de entorno obstaculizan la realización de comparaciones público-privadas técnicamente robustas como las revisadas para EEUU.

[14] En un artículo posterior, HUNT y LYNK (1995) evalúan la existencia de economías de alcance en las agencias centralizadas que existían antes de la privatización. La conclusión a la que llegan HUNT y LYNK a partir de su análisis empírico es que el cambio de organización del sector efec-

zación en Inglaterra y Gales, y su comparación es retrospectiva, pues el estudio se realiza para períodos de tiempo posteriores a la reorganización administrativa centralizadora de 1973 y previos a la privatización de 1989. La muestra de este trabajo está compuesta por las diez agencias regionales públicas en Inglaterra y Gales en los períodos 1979-80 y 1987-88, y por 22 de las 28 empresas privadas en los períodos 1984-85 y 1987-88. LYNK emplea el método de fronteras de coste y realiza estimaciones econométricas en las que la variable explicada es el coste operativo total anual. Para explicar el coste considera variables relacionadas con los costes laborales y otras variables dirigidas a recoger el efecto de la producción conjunta de diferentes servicios relacionados con el suministro de agua. El estudio empírico no permite una comparación directa de eficiencia entre unidades públicas y unidades privadas, pero ofrece información sobre los niveles medios de ineficiencia que presentaba cada tipo de propiedad en los años previos a la privatización. De los resultados se desprende que los niveles medios de ineficiencia eran mayores en las empresas privadas que en las agencias públicas (LYNK, 1993, 112) y además las agencias públicas habían mejorado su eficiencia a lo largo de la década de los ochenta.

El siguiente trabajo de tipo econométrico que analiza empíricamente la privatización del agua en el Reino Unido no aparece hasta el año 2000 [15]. ASHTON (2000a, 2000b) [16] analiza la potencial mejora de eficiencia en las diez agencias públicas privatizadas en 1989. Para ello estudia el cambio en la productividad total de los factores y el cambio técnico a partir de un panel con datos sobre costes totales, precio de *inputs* y producto (aproximado por población servida) para todos los años desde 1987 hasta 1997. Los resultados obtenidos a partir del análisis econo-

---

tuado con la privatización ha suprimido la posibilidad de realizar economías de alcance. Por tanto, las teóricas mejoras de eficiencia dinámica derivadas de la privatización deberían ser muy grandes para compensar la pérdida de los beneficios alcanzables mediante la producción conjunta de servicios a través de agencias regionales unificadas. Hay que observar, no obstante, que en este trabajo no se efectúa comparación alguna, directa o indirecta, entre producción pública y producción privada.

[15] Un año antes había aparecido el trabajo de SHAOUL (1997), pero este trabajo sólo realiza un análisis de tipo financiero y carente de técnicas estadísticas robustas. Su conclusión es que (con) la privatización había aumentado el beneficio financiero de las empresas productoras del servicio. Según SHAOUL, este resultado se debería a la combinación de aumentos de precios del servicio y la reducción de costes laborales por ajuste de plantillas, pues la eficiencia técnica no había mejorado. Por su parte, CUBBIN y TZANIDAKIS (1998) estudian la eficiencia de 29 empresas de suministro de agua en Inglaterra y Gales mediante dos técnicas diferentes: el análisis de regresión y el análisis envolvente de datos (DEA). Disponen de información recogida por la agencia reguladora del agua (OFWAT) relativa a los años 1993 a 1995. En la medida en que todas las empresas son privadas y que todos los datos son posteriores a la privatización no se está efectuando evaluación alguna del proceso de privatización.

[16] ASHTON (2000b) contiene una versión ampliada de los procedimientos y los principales resultados incluidos en ASHTON (2000a), por lo que puede considerarse como un solo trabajo a efectos de los objetivos de esta sección.

métrico indican que los niveles de cambio técnico y de crecimiento de la productividad total de los factores en los años de propiedad privada son muy reducidos y que la única mejora consistente parece ser la mejora de la calidad de los *inputs* empleados en la industria (ASHTON, 2000b, 129). De ahí concluye el autor que la privatización no ha aumentado los niveles de cambio técnico o de crecimiento de la productividad desde 1989.

SAAL y PARKER (2000) contrastan empíricamente varias hipótesis, entre las que destacan las hipótesis de que: 1) la privatización ha causado la reducción de los costes de producción del servicio de agua, y 2) la regulación de precios más estricta y exigente (mediante el sistema de *price cap*) a partir de 1995 indujo ganancias de eficiencia. SAAL y PARKER toman como variable a explicar los costes de producción del servicio, y como variables explicativas aspectos relacionados con el *output* y con los precios de los *inputs.* Utilizan información para dos períodos diferentes, 1985-1989 con propiedad pública y 1990-1999 con propiedad privada. A partir de la estimación de una función de costes translogarítimica con varios *outputs* obtienen diversos resultados interesantes. Entre los mismos destaca que tras la privatización no se registró una reducción de la tendencia creciente de los costes, por lo que rechazan la hipótesis de que la privatización ha causado una reducción de costes (SAAL y PARKER, 2000, 264-5). Sin embargo, después del bienio 1994-95 sí se registra una reducción en la tendencia del crecimiento de los costes, de lo cual deducen los autores que las mejoras de eficiencia en la industria del agua en el Reino Unido han sido inducidas por la regulación y no por la privatización [17].

C) Otras regiones y países

Sólo muy recientemente, a partir del año 2000, han comenzado a aparecer trabajos que analizan con técnicas econométricas el efecto de la privatización sobre los costes en países diferentes a EEUU y el Reino Unido. El artículo de Derek JONES y Niels MYGIND «The effects of privatization on productive efficiency: Evidence from the Baltic republic», publicado en 2000 en la revista *Annals of Public and Cooperative Economics,* es probablemente el primer trabajo aparecido en este marco.

[17] En otro artículo, SAAL y PARKER (2001) realizan un análisis no paramétrico para determinar el crecimiento de la productividad de los factores usando una muestra similar en cuanto a empresas y períodos temporales a la de SAAL y PARKER (2000). Del análisis de productividad obtienen que ha mejorado la productividad respecto al factor trabajo pero ha empeorado respecto al capital, como consecuencia de lo cual no se obtienen mejoras de la productividad agregada. Por otra parte, y en términos generales, el aumento de la rentabilidad de las compañías privadas se explica fundamentalmente por el aumento de los precios del producto.

JONES y MYGIND trabajan con muestras amplias de empresas de Estonia, Letonia y Lituania. En el caso de Estonia la muestra es para los años 1993 a 1996, y el número de empresas varía respectivamente entre 655 y 566. Para Letonia la muestra incluye 138 empresas en 1994 y 144 en 1995. Por último, en Lituania la muestra incluye 325 empresas en 1994 y 452 en 1995. En el caso de Estonia la propiedad pública es la forma más frecuente, en Letonia el mayor peso corresponde a la propiedad de agentes de la propia empresa (directivos más empleados), mientras que en Lituania la forma hegemónica de propiedad es la privada con inversores domésticos.

JONES y MYGIND toman como variable a explicar el volumen de producción, y consideran para explicar el *output* variables relacionadas con los factores de producción (empleo y capital), variables de control que reflejan la industria y la calidad del trabajo y una serie de variables que reflejan la forma de propiedad. Los resultados para Estonia son muy ambiguos, pues varían según los años (2000, 427): en 1993 el efecto conjunto de la forma de propiedad es estadísticamente nulo. En 1994, sin embargo, la propiedad privada y extranjera parece asociada claramente a mayor eficiencia que la propiedad pública. En 1995 es la propiedad por los empleados de la empresa la que está más significativamente asociada a mayor eficiencia. Por último, en 1996 vuelve a desaparecer la significación estadística de la forma de propiedad. Para el caso de Letonia (2000, 430) los resultados divergen entre 1994 y 1995. Para 1994 los resultados indican que la forma de producción tiene relación significativa con los costes y que la propiedad por inversores domésticos es la que se asocia a mayor eficiencia. En cambio, en 1995 no se encuentra efecto significativo de la forma de propiedad sobre la eficiencia. Por último, en el caso de Lituania (2000, 429) los resultados tanto para 1994 como para 1995 indican que la forma de producción no tiene efecto significativo alguno sobre la eficiencia. En resumen, los resultados para Estonia y Letonia son mixtos: según los años analizados la propiedad pública está asociada a menor eficiencia, o bien no se encuentran diferencias significativas entre propiedad pública y propiedad privada. En el caso de Lituania en ninguno de los años se encuentran diferencias significativas.

ESTACHE y ROSSI (2002) comparan la eficiencia de empresas públicas y empresas privadas en Asia. Para su estudio emplean una muestra de 50 empresas de agua en 29 países de las regiones de Asia y el Pacífico [18]. La información es relativa al año 1995. ESTACHE y ROSSI plantean una función de frontera de costes. Estiman una función doble-loga-

[18] Otro estudio para la zona del Pacífico es el que realizan WOODBURY y DOLLERY (2004) con una muestra de 73 consejos locales de la provincia de Nueva Gales del Sur, en Australia. La

rítmica de la forma COBB-DOUGLAS, en la que la variable a explicar es el coste total de operación. Entre otras, se consideran como variables explicativas algunas relativas al *output* (producción diaria, número de clientes, número de conexiones, porcentaje de conexiones con contador), al precio de los *inputs* (costes salariales), a factores de entorno (densidad de población) y variables *dummy* que reflejan la existencia de concesión y otras formas de participación del sector privado. Los resultados obtenidos indican que la existencia de concesión y la participación del sector privado no guardan ninguna relación significativa con los costes de producción (ESTACHE y ROSSI, 2002, 145), de lo que los autores deducen que la competencia es más importante que la propiedad en lo que respecta a la eficiencia.

KIRKPATRICK, PARKER y ZHANG (2004) estudian la existencia de diferencias de costes según formas de producción en África. Para su análisis econométrico de función de frontera de costes [19] cuentan con una muestra de 76 empresas de diferentes países africanos, de las que 67 son de propiedad pública y nueve son de propiedad privada. La información obtenida es relativa al año 2000, aunque para algunos de los casos es de 1999 o de 2001. Como variable a explicar se adopta el coste total de operación y mantenimiento. Para explicar los costes se consideran variables relacionadas con la cantidad y calidad del *output* (agua distribuida, horas de disponibilidad de agua durante el día, población servida), costes de *inputs* (coste laboral), variables de entorno (producto bruto per cápita, recursos de agua per cápita) y dos índices, uno de libertad económica y otro de propiedad de la empresa. Los resultados obtenidos indican que cuanto mayor es la libertad económica, menores son los costes del agua y que la producción privada está correlacionada con mayores costes. Sin embargo, ninguna de estas correlaciones tiene significación estadística (KIRKPATRICK, PARKER y ZHANG, 2004, 15).

Por último, es conveniente destacar algunos trabajos que no analizan la relación entre forma de producción y costes del servicio, sino entre forma de producción y aspectos relevantes de la calidad del servicio. Todos estos estudios tienen gran calidad técnica y emplean técnicas econométricas sofisticadas. Uno está realizado para Francia [20] y analiza

---

información es relativa a los años 1999-2000. La metodología empleada en este trabajo es un simple análisis envolvente de datos, y no se obtienen resultados que sean de utilidad para la comparación de eficiencia entre producción pública y producción privada.

[19] KIRKPATRICK, PARKER y ZHANG (2004) también llevan a cabo un análisis DEA, que no revela diferencias aparentemente sustanciales de eficiencia entre empresas públicas y empresas privadas, aunque dada la metodología empleada no se puede contrastar la significación de estas diferencias.

[20] También para Francia, GARCIA y THOMAS (2001) usan análisis econométrico para estudiar la estructura de costes de producción del suministro de agua. A partir de su análisis hallan la pre-

los diferentes grados de cumplimiento de los estándares legales de calidad (MÉNARD y SAUSSIER, 2000). De su análisis se deriva que el grado de cumplimiento de los estándares por las unidades productoras del servicio es muy diferente y no está relacionado con la forma de producción. Los otros dos estudios están efectuados para América Latina [21]. CLARKE, KOSEC y WALLSTEN (2004) analizan la expansión de la cobertura del servicio y hallan ausencia de diferencias significativas entre producción pública y privada respecto a la expansión. Por último, GALIANO, GERTLER y SCHARGRODSKY (2005) estudian el efecto de la forma de producción sobre la mortalidad infantil en Argentina. De sus resultados se deriva que la mortalidad infantil ha disminuido más intensamente en las zonas con producción privada del servicio de agua. Y dentro de éstas, la reducción ha sido especialmente intensa en las zonas más pobres.

El cuadro 7.3 presenta un resumen de la evidencia empírica en la literatura sobre la relación entre forma de producción y costes del servicio de suministro de agua.

3. CONCLUSIONES

La exhaustiva revisión de la literatura efectuada en este capítulo, que comprende la evidencia relativa a los dos principales sectores afectados por la privatización local, permite establecer algunas conclusiones.

En el caso de los residuos sólidos, la provisión privada (mercado privado) aparece asociada a mayores costes que los que se derivan de la provisión pública. Bajo provisión municipal la existencia de contratación competitiva parece inducir menores costes tanto cuando la producción es privada como cuando es retenida por una unidad o empresa pública. Es muy general el resultado de que la competencia por la producción del servicio va asociada a una mejora de las condiciones de costes. Por tanto, la competencia parece ser más relevante que la propiedad.

Por otra parte, en cuanto a la comparación estricta entre forma de producción pública y privada, algunos trabajos empíricos en el último

---

sencia de economías de escala y de alcance para los sistemas de agua de menor dimensión y concluyen que la coordinación de sistemas de pequeña dimensión generaría mejoras de eficiencia. No obstante, entre los 55 municipios estudiados por GARCIA y THOMAS sólo dos operan con producción pública, por lo que este trabajo no puede realizar análisis comparativo entre producción pública y producción privada.

[21] Otro estudio para América Latina es el de ANWANTDER y OZUNA (2002) para México. Estos autores emplean la metodología DEA para analizar el efecto de las reformas en la gestión pública del servicio de agua en México y sus resultados indican la ausencia de mejoras significativas de la eficiencia. Sin embargo, no aportan contribución alguna al análisis comparado de la producción privada y la pública.

CUADRO 7.3

FORMA DE PRODUCCIÓN Y COSTES POR EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJOS RELEVANTES DE LA LITERATURA

Trabajo	*Ámbito geográfico*	*Datos*	*Muestra unidades*	*Costes, eficiencia y forma de producción*
MORGAN (1977)	EEUU-6 estados	1970	143	Menores costes con producción privada.
CRAIN y ZARDKOOHI (1978)	EEUU-38 estados	1970	112	Menores costes con producción privada.
BRUGGINK (1982)	EEUU	1960	86	Menores costes con producción pública.
FEIGENBAUM y TEEPLES (1983)	EEUU	1970	319	No existe relación entre costes y forma de producción.
FOX y HOFLER (1986)	EEUU-áreas rurales	1981	176	No hay diferencias significativas en costes agregados según forma de producción.
TEEPLES y GLYER (1987)	EEUU-sur de California	1980	119	No existe relación entre costes y forma de producción.
BYRNES (1991)	EEUU	1976	154	La diferencia entre producción pública y privada respecto a costes no es significativa.
RAFFIE, NARAYANAN, HARRIS, LAMBERT y COLLINS (1993)	EEUU	1989	238	Menores costes con producción privada.
BHATTACHARYYA, PARKER y RAFFIE (1994)	EEUU	1992	257	Menores costes con producción pública.
BHATTACHARYYA, HARRIS, NARAYANAN y RAFFIE (1995)	EEUU	1992	221	No hay diferencias significativas en costes agregados según forma de producción. Producción privada más eficiente en escalas pequeñas de producción y producción pública más eficiente en escalas grandes de producción.

CUADRO 7.3 *(Cont.)*

Trabajo	*Ámbito geográfico*	*Datos*	*Muestra*	*Costes y forma de producción*
WALLSTEN y KOSEC (2005)	EEUU	1997-2003	3.058	El gasto familiar es el 7 por 100 inferior con producción privada.
LYNK (1993)	Reino Unido-Inglaterra y Gales	1979-1988	32	Niveles medios de ineficiencia eran mayores en las empresas privadas que en las públicas.
ASHTON (2000a, 2000b)	Reino Unido-Inglaterra y Gales	1987-1997	10	La privatización no ha aumentado el cambio técnico ni el crecimiento de la productividad.
SAAL y PARKER (2000)	Reino Unido-Inglaterra y Gales	1985-1999	10	La privatización no induce reducción de costes. La regulación estricta, sí.
JONES y MYGIND (2000)	Estonia, Letonia y Lituania	1993-1996	566-655 138-144 325-452	Resultados mixtos en Estonia y Letonia (menores costes con producción privada en algunos años y diferencias irrelevantes en otros). Falta sistemática de relación entre costes y forma de producción en Lituania.
ESTACHE y ROSSI (2002)	Asia y Pacífico	1995	50	No existe relación entre forma de producción y costes.
KIRKPATRICK, PARKER y ZHANG (2004)	África	2000	76	La forma de producción no influye significativamente en los costes.

Nota: Todos los trabajos incluidos en el cuadro son de tipo econométrico y multivariante. En los trabajos para el Reino Unido el número de unidades productoras es reducido, pero el número de observaciones es muy superior debido al uso de técnica de panel.

Fuente: Elaboración propia.

cuarto del siglo XX también encontraban que la producción privada era menos costosa que la pública, con independencia de la existencia de competencia. En los trabajos empíricos más recientes y más robustos los costes no presentan diferencias significativas entre producción pública y producción privada. Esto refuerza la idea de que la competencia es más relevante que la propiedad. Algunos trabajos [SZYMANSKI y WILKINS (1993) y SZYMANSKI (1996)] ofrecen evidencia empírica de que las mejoras de costes derivadas de la contratación externa se diluyen con el tiempo. BEL y COSTAS (2006) contrastan las hipótesis de que reformas alternativas realizadas por los municipios que mantienen producción pública y la degradación de la competencia en los municipios cuya experiencia inicial de privatización es más antigua podrían haber diluido las potenciales ganancias obtenidas al aplicar inicialmente la reforma.

Por lo que respecta al servicio de suministro de agua, los resultados de los primeros trabajos realizados para los EEUU indicaban que la producción privada estaba asociada con menores costes. Pero a medida que se fueron empleando técnicas más sofisticadas y modelos más robustos la diferencia entre producción pública y producción privada perdía significación. La evidencia acumulada en la década de los ochenta y noventa para los EEUU y en la presente década para el Reino Unido y para otras zonas geográficas es masiva en el sentido de que no se encuentran diferencias sistemáticas entre producción pública y producción privada por lo que respecta a costes y a eficiencia.

Sin lugar a dudas, la privatización en el ámbito de la distribución de agua y servicios conexos es particularmente problemática. Buena muestra de esto la ofrece uno de los balances más recientes y comprehensivos sobre los resultados de los procesos de privatización, que es el realizado en *The Financial Economics of Privatization* por William MEGGINSON (2005). Este autor es favorable en general a la privatización. Una de las cuestiones específicas que se formula MEGGINSON (2005, 399) es: «¿Existe algún tipo de negocio en que el servicio se paga con precios que no debería ser privatizado? Nuestra respuesta es un no cauteloso, pero existe una industria que ha mostrado ser muy difícil de transferir a la propiedad privada de una forma que resulte en mejoras de bienestar claras. *Ésta es la provisión de agua y saneamiento*» (la cursiva es nuestra).

Las razones aducidas para esta conclusión son: 1) unas de carácter financiero y social: es difícil operar negocios de agua y saneamiento a precios que sean a la vez rentables para los productores y accesibles para los consumidores, especialmente en países pobres con grandes requisitos de inversión para la mejora de sus redes; 2) otras relacionadas con la estructura internacional de la industria. Sólo tres empresas, todas euro-

peas, son operadores globales en el sector del agua. Los gobiernos que intentan vender sus compañías de agua o contratar externamente sus servicios no tienen fácil encontrar demasiada competencia por el lado del sector privado.

La competencia, difícil de preservar en lo que respecta a los concursos para la adjudicación de contratos del servicio de residuos, es poco más que una metáfora en los servicios de suministro de agua. Esto nos introduce de lleno en el ámbito de los sectores de tipo monopolístico y con regulación restrictiva. Y éste es, precisamente, el terreno en el que la literatura empírica sobre privatización siempre se ha mostrado menos capaz de ofrecer evidencia que indique la superioridad sistemática de una forma de producción sobre otra.

TERCERA PARTE

PRIVATIZACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

CAPÍTULO VIII

PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS LOCALES EN ESPAÑA (I): UNA RADIOGRAFÍA DE LA FORMA DE PRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza la estructura de la producción de los dos servicios locales que centran nuestra atención empírica, el de residuos sólidos y el de suministro de agua. Los resultados se basan en la información obtenida a partir de la elaboración de una encuesta, la *II Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales* [1] (encuesta en adelante).

La primera sección de este capítulo ofrece información sobre las características de la encuesta realizada y de la información obtenida. Esta información es útil para evaluar el grado de precisión logrado en los resultados estimados. La sección segunda presenta los resultados obtenidos para el servicio de residuos sólidos. La tercera sección presenta los resultados para el servicio de suministro de agua. En ambos casos la presentación de resultados se hace tanto para toda España como

---

[1] La *II Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales* ha sido diseñada y desarrollada en el seno del grupo de investigación "Políticas públicas y regulación económica", de la Universitat de Barcelona. Esta encuesta tuvo como precedente la *I Encuesta,* realizada entre 2000 y 2002 a los municipios catalanes de más de 1.000 habitantes. La *II Encuesta* ha tenido financiación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (BEC2003-01679), para gastos materiales y de comunicación. La Fundación Rafael del Pino ha financiado la asistencia de investigación durante el curso 2004-05, ayuda de gran importancia práctica para el seguimiento de la encuesta. Antonio MIRALLES tuvo una participación muy destacada en el diseño de los cuestionarios. Daniel ALBALATE ha tenido un papel central en la ejecución de la encuesta, y en la supervisión de la asistencia de investigación, tarea desempeñada por Laia DOMÉNECH. Además, David LÓPEZ, Lara DE MESA y Melania MUR han colaborado en cuestiones de tipo más concreto. Sin el concurso de todos ellos la encuesta no habría alcanzado la extensión y profundidad logradas.

en detalle autonómico. En la última sección se establecen algunas comparaciones y contrastes en los resultados hallados para estos servicios y se resume la evidencia obtenida. El capítulo acaba con un apéndice que relaciona los municipios que han aportado información sobre la forma de producción y otras características de los servicios.

1. LA ENCUESTA: CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS

A) Diseño y ejecución de la encuesta

a) El contenido de la encuesta

La encuesta tenía un formato sencillo: ocupaba sólo una página para cada servicio y contenía sólo una decena de preguntas para evitar que una excesiva complejidad desincentivase la respuesta. La encuesta consideraba dos servicios diferentes: el de residuos sólidos urbanos y el de suministro de agua. Para cada tipo de servicio, las preguntas básicas eran las mismas:

• En primer lugar, se preguntaba si el servicio era prestado en el nivel municipal o si había alguna organización supramunicipal involucrada y, en tal caso, cuál era.

• Seguidamente, se preguntaba sobre la forma de producción del servicio, distinguiendo entre [2]: 1) por administración pública; 2) por empresa pública; 3) por empresa mixta; 4) por contrato o concesión a empresa privada, y 5) otros.

• En el caso de producción por empresa mixta o por empresa privada se solicitaba información sobre el año de primera externalización del servicio [3], el año de la última concesión, la duración prevista de la última concesión, el número de empresas que habían concurrido al concurso y el nombre de la empresa concesionaria.

• Otras preguntas adicionales se referían a características específicas para cada servicio.

---

[2] Estas categorías se corresponden con: *a)* unidades o agencias públicas sujetas a derecho administrativo; *b)* empresas públicas sujetas a derecho privado; *c)* empresa coparticipadas por el sector público y por el privado; y *d)* empresa privada. Es preciso señalar que, a diferencia de países como EEUU o Noruega, en España es excepcional que un contrato sea ganado por una empresa pública de otro municipio. En este sentido, contratación externa y producción privada son prácticamente equivalentes en España.

[3] Muchas veces se usan los términos *externalización y contratación externa* de forma indistinta. Pero hay una diferencia sutil entre ambos conceptos. Por contratación externa se entiende el simple hecho de celebrar un contrato entre provisor público y productor externo. Por su parte, la externalización consiste en la adopción por el provisor de una estrategia general, que en principio ha de perdurar en el tiempo.

b) La realización de la encuesta: puesta en marcha y desarrollo

En el otoño de 2003 la encuesta se envió por correo a todos los municipios de España de más de 2.000 habitantes. La encuesta iba dirigida a la Concejalía de Servicios Municipales, nombre genérico que intentaba encajar con precisión la diversidad de estructuras organizativas presentes en los municipios. En una segunda fase, en la primavera de 2004, se procedió a otro turno de envíos de la encuesta. En esta ocasión se remitió a todos los municipios de más de 10.000 habitantes que no habían contestado el primer envío, y fue dirigida a la Concejalía de Medio Ambiente, existente en la práctica totalidad de municipios de esta dimensión.

Por último, al inicio del otoño de 2004 se puso en marcha una fase de llamadas telefónicas a: 1) los municipios que habían contestado la encuesta y cuyas respuestas eran incompletas o presentaban incoherencias, y 2) a todos los municipios de más de 30.000 habitantes que no habían contestado la encuesta. Asimismo, se llevó a cabo la tarea de recogida de datos disponibles en bases públicas, como los correspondientes a los datos de tipo político. A finales de mayo de 2005 se cerró el período de recogida de información sobre forma de producción de los ayuntamientos y se iniciaron los primeros trabajos de tabulación y análisis de datos.

B) Participación de los ayuntamientos

El desarrollo de la encuesta ha permitido obtener información completa y suficiente sobre la forma de producción del servicio de residuos sólidos en 540 municipios y del servicio de suministro de agua en 548. La información es relativa a 2003. En el cuadro 8.1 se presentan las características más generales de la muestra de residuos sólidos y en el 8.2 de la muestra de suministro de agua.

a) Representatividad agregada

La muestra incluye el 25 por 100 de los municipios de más de 2.000 habitantes de España. Están todos los municipios de más de 30.000 habitantes, tanto en residuos sólidos como en suministro de agua. Por tanto, a partir de 30.000 habitantes tenemos información sobre toda la población. A medida que disminuye el número de habitantes se reduce también la cobertura de información. Por lo que respecta a los municipios medianos, la muestra incluye prácticamente a la mitad de los mismos. Por último, la muestra incluye un porcentaje bastante más reducido de los municipios de 2.000 a 10.000 habitantes cercano al 10 por 100.

CUADRO 8.1

REPRESENTATIVIDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE RESIDUOS SÓLIDOS

Municipios incluidos en el análisis								
N.º habitantes	2.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-30.000	30.001-50.000	50.001-100.000	> 100.000	Total (>2.000)
N.º municipios % sobre total	78 7,8	46 8,7	143 42,2	67 52,3	76 100,0	73 100,0	57 100,0	540 24,5
Población % sobre total	236.529 7,7	326.171 9,0	2.031.329 42,5	1.634.802 52,1	2.881.506 100,0	4.927.484 100,0	17.300.339 100,0	29.338.160 73,8
Total de municipios (> 2.000 habitantes) y población - 2003								
N.º habitantes	2.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-30.000	30.001-50.000	50.001-100.000	> 100.000	Total (>2.000)
N.º municipios Población	996 3.090.817	531 3.639.128	339 4.781.079	128 3.140.217	76 2.881.506	73 6.041.992	57 17.300.339	2.200 39.760.570

CUADRO 8.2

REPRESENTATIVIDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE SUMINISTRO DE AGUA

Municipios incluidos en el análisis								
N.º habitantes	2.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-30.000	30.000-50.000	50.001-100.000	> 100.000	Total (>2.000)
N.º municipios % sobre total	76 7,6	46 8,7	151 44,5	69 54,8	76 100,0	73 100,0	57 100,0	548 24,9
Población % sobre total	231.025 7,5	329.1441 9,1	2.155.378 45,1	1.674.280 53,3	2.881.506 100,0	4.927.484 100,0	17.300.339 100,0	29.499.453 74,2
Total de municipios (> 2.000 habitantes) y población - 2003								
N.º habitantes	2.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-30.000	30.001-50.000	50.001-100.000	> 100.000	Total (>2.000)
N.º municipios población	996 3.090.817	531 3.639.128	339 4.781.079	128 3.140.217	76 2.881.506	73 6.041.992	57 17.300.339	2.200 39.760.570

Fuente: Elaboración propia a partir de la *II Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales (UB)*

Si se analiza la representatividad de la muestra según la cantidad de población incluida, el grado de cobertura alcanzado es muy superior al del número de municipios. Esto se explica porque la frecuencia de las respuestas a la encuesta crece con el tamaño de la población. La población incluida en la muestra representa casi el 75 por 100 del total de la población de los municipios de más de 2.000 habitantes y casi el 70 por 100 de la población total de España.

b) Método de ajuste por las diferencias en frecuencia de respuesta según tamaño del municipio

La frecuencia de las formas de producción difiere según tamaño de la población. Por ello, las diferencias de cobertura de la muestra pueden introducir sesgos, dando más peso a las pautas más comunes en los municipios más poblados. Por ello, al analizar resultados agregados, tanto para toda España como para las CCAA, procede hacer los ajustes necesarios para corregir el sesgo derivado de diferencias de cobertura de la muestra. El ajuste se realiza de la siguiente forma:

$$\% FP_i = \sum_{j=1}^{n} (\% FP_{i,j} \times PT_j),$$

Donde: $\% FP_i$ = Porcentaje correspondiente a la forma de producción i.
PT_j = Peso del tramo de municipios j.
i = 1: pública directa, 2: pública empresarial; 3: empresa mixta; 4: empresa privada; 5: otros [4].
j = 1 .... n (según la división en tramos que se adopte)

c) Representatividad territorial

Otro aspecto relevante es el de la representatividad territorial de la muestra. Los cuadros 8.3 y 8.4 presentan el grado de cobertura con respecto a los municipios de más de 2.000 habitantes a nivel de CCAA. Éstas se ordenan de forma descendente según el número de respuestas.

---

[4] En la práctica el grupo *otros* sólo incluye tres municipios en los que el término está dividido a efectos del servicio, y en una parte(s) lo produce una empresa pública mientras en otra(s) lo produce una empresa privada. Esta modalidad no encaja en ninguna de las otras cuatro básicas. No es éste el caso de otras situaciones poco habituales, como la de municipio dividido en varias zonas y con concesiones a empresas privadas (e.g. Barcelona en residuos sólidos), pues este supuesto se puede adscribir a la producción privada. Por otra parte, en algunos municipios el servicio de residuos de eliminación es producido de forma pública y el servicio de selectiva de forma privada (o viceversa). Esto se da sobre todo cuando el servicio de selectiva está mancomunado con otros municipios, pero no el de residuos de eliminación. En estos casos, la adscripción al grupo correspondiente se hace en función de la forma de producción con que se realiza el servicio de residuos de eliminación, que es generalmente el de mayor relevancia económica.

CUADRO 8.3

REPRESENTATIVIDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE RESIDUOS SÓLIDOS A NIVEL TERRITORIAL

CCAA	*Respuesta*	*Total muni.> 2.000 ha.*	*% respuestas*	*% grandes municipios en CCAA*	*Población incluida*	*% total mun > 2.000*	*% total población*
Cataluña	109	310	35,2	11,2	5.008.636	79,2	74,7
Andalucía	94	451	20,8	8,6	5.085.864	69,5	66,9
C. Valenciana	65	220	29,5	10,5	3.082.550	72,6	68,9
Galicia	37	233	15,9	3,9	1.416.146	53,7	51,5
Madrid	36	97	37,1	25,8	5.292.652	93,5	92,5
Castilla y León	32	127	25,2	9,4	1.369.598	77,1	55,1
Castilla-La Mancha	30	170	17,6	4,7	819.921	55,7	45,2
Canarias	23	79	29,1	15,1	1.322.998	70,3	69,8
País Vasco	23	100	23,0	11,0	1.393.038	69,5	66,0
Murcia	15	39	38,5	17,9	959.631	76,0	75,6
Extremadura	15	104	14,4	4,8	480.691	56,4	44,8
Asturias	14	50	28,0	12,0	803.551	76,7	74,7
Aragón	13	55	23,6	5,5	1.411.405	70,4	66,8
Baleares	12	50	24,0	8,0	617.827	66,6	65,2
Navarra	10	54	18,5	3,7	292.344	60,7	50,6
Cantabria	6	40	15,0	5,0	292.134	59,9	53,1
Rioja	4	19	21,1	5,3	169.891	69,9	59,1
Total España	540*	2.200	24,5	9,4	29.338.160	73,8	68,7

CUADRO 8.4

REPRESENTATIVIDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE AGUA A NIVEL TERRITORIAL

CCAA	*Respuesta*	*Total muni.> 2.000 ha.*	*% respuestas*	*% grandes municipios en CCAA*	*Población incluida*	*% total mun > 2.000*	*% total población*
Cataluña	106	310	34,2	11,3	4.995.814	79,0	74,5
Andalucía	97	451	21,5	8,6	5.134.454	70,2	67,5
C. Valenciana	68	220	30,9	10,5	3.117.506	73,5	69,7
Madrid	35	97	36,1	25,8	5.290.407	93,4	92,5
Galicia	34	233	14,6	3,9	1.396.504	53,0	50,8
Castilla y León	32	127	25,2	9,4	1.369.598	77,1	55,1
Castilla-La Mancha	32	170	18,8	4,7	837.608	56,9	46,1
País Vasco	25	100	25,0	11,0	1.411.405	70,4	66,8
Canarias	24	79	30,4	15,2	1.344.776	71,4	71,0
Murcia	18	39	46,2	17,9	988.916	79,2	77,9
Extremadura	15	104	14,4	4,8	480.691	56,4	44,8
Asturias	14	50	28,0	12,0	803.551	76,7	74,7
Aragón	13	55	23,6	5,5	787.294	79,2	64,0
Baleares	12	50	24,0	8,0	617.827	66,6	65,2
Navarra	9	54	16,7	3,7	289.824	60,2	50,1
Cantabria	7	40	17,5	5,0	298.639	61,2	54,3
Rioja	5	19	26,3	5,3	191.245	78,7	66,5
Total España	548*	2.200	24,9	9,4	29.499.453	74,2	69,1

Nota: * En Total España están incluidas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

% municipios grandes en CCAA indica el porcentaje de municipios de más de 30.000 habitantes sobre el total de municipios de más de 2.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la *II Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales (UB).*

El principal factor que explica la diferencia entre CCAA en el nivel de respuestas es, además del número de municipios, las diferencias en las estructuras de municipios de cada región y particularmente el peso de los municipios de mayor población (más de 30.000 habitantes). Una simple inspección visual de los cuadros 8.3 y 8.4 muestra que el porcentaje de respuestas es sistemáticamente más alto en las CCAA con un porcentaje superior de municipios de más de 30.000 habitantes, con la excepción del País Vasco. En cambio, las CCAA con porcentajes de respuesta más modestos son, sin excepción, aquellas en que el porcentaje de municipios de mayor tamaño no supera el 5 por 100.

La variación en el número de respuestas según CCAA se explica en su práctica totalidad por las diferencias en el número de municipios y en la estructura de los municipios. Mediante análisis de regresión (MCO) se ha podido determinar que el número de municipios existente y el peso relativo de los más grandes en las CCAA (municipios de más de 30.000 habitantes) explica el 87 por 100 de la variación entre CCAA del número de respuestas para el servicio de residuos sólidos (medida por el R^2 ajustado). En el caso del suministro de agua, la variación explicada ha sido el 88 por 100. Ambas estimaciones generan resultados prácticamente idénticos.

El modelo estimado y los resultados han sido del siguiente tipo:

Residuos sólidos: $NRrs = -10{,}41 + 0{,}2432^{***}\ NME + 111{,}06^{**}\ PMG$
$F = 54{,}13 \quad R^2_{adj} = 0{,}869$ (–1,69) (10,25) (2,37)

Agua: $NRa = -10{,}24 + 0{,}2432^{***}\ NME + 114{,}09^{**}\ PMG$
$F = 58{,}91 \quad R^2_{adj} = 0{,}879$ (–1,73) (10,68) (2,54)

NR = núm. de respuestas; NME = núm. de municipios encuestados, y PMG = peso de los municipios grandes [5] (Valor – t).

Notas: ***: Significativa al 1%; **: Significativa al 5%.

Por tanto, puesto que la estimación de resultados corrige por diferencias de cobertura según población, se está ya ajustando los resultados por diferencias de respuesta según CCAA.

Además, se ha analizado la eventual existencia de sesgo territorial por otros motivos en la frecuencia de respuestas a la encuesta. Se ha encontrado que el nivel de respuestas de municipios de Cataluña es sig-

[5] Los valores de *PMG* son los reflejados en la columna central de los cuadros 8.3 y 8.4. Se ha comprobado que, como era de esperar *a priori,* las variables *número de municipios encuestados* y *peso de los municipios grandes* no tienen relación significativa.

nificativamente más elevado que la media, y esto no puede explicarse tan sólo por el número de municipios y la estructura de población de los mismos. La explicación para esta singularidad, que sólo afecta a Cataluña, es relativamente sencilla: el hecho de que el equipo que ha realizado la encuesta sea de una universidad catalana y esté localizado en Barcelona puede haber inducido mayor grado de respuesta en Cataluña.

El procedimiento empleado para contrastar el efecto de Cataluña ha sido añadir una variable dummy (CAT) en el modelo estimado más arriba.

Residuos sólidos:	NRrs = –6,73 + 0,2086*** NME + 94,45*** PMG + 40,41*** CAT			
F= 151,59 R^2_{adj}= 0,966	(–2,10)	(15,69)	(3,42)	(6,37)
Agua:	NRa = –6,97 + 0,212*** NME + 99,35*** PMG + 35,88*** CAT			
F = 111,57 R^2_{adj} = 0,954	(–1,88)	(13,83)	(3,57)	(4,89)

NR = núm. de respuestas; NME = núm. de municipios, PMG = peso de los municipios grandes, CAT = Cataluña (Valor – t).

Notas: ***: Significativa al 1%; **: Significativa al 5%.

La introducción de la variable Cataluña mejora el ajuste de la estimación y eleva la capacidad explicativa de la variación de respuestas entre CCAA por encima del 95 por 100[6]. Tanto en residuos sólidos como en agua el coeficiente de la variable *CAT* es positivo y muy significativo (1 por 100), y no altera los coeficientes obtenidos en la estimación básica ni su significación.

Por tanto, al analizar los resultados desagregados, y su agregación a nivel de España, se efectúan los ajustes necesarios para corregir el eventual sesgo derivado de las diferencias de cobertura de la muestra en el caso de Cataluña[7]. El ajuste se realiza de la siguiente forma:

$$\% \, FP_{i,j} = (\% \, FPC_{i,j} \times PC_j) + (\% \, FPRE_{i,j} \times PRE_j)$$

Donde:

$FP_{i,j}$ = Porcentaje de la forma de producción *i* en el tramo de municipios *j*.

[6] Adicionalmente, se han hecho pruebas para todas y cada una de las CCAA restantes, rechazándose la hipótesis de que cualquier otra comunidad pudiese tener un efecto específico en el nivel de respuesta.

[7] Hay que señalar que esto no es necesario en el caso del análisis por tramos de población cuando los municipios tienen más de 30.000 habitantes, pues en este caso se dispone de información para todos los municipios y no existe sesgo alguno que corregir.

$FPC_{i,j}$ = Porcentaje de la forma de producción i en el tramo de municipios j en Cataluña.

$FPRE_{i,j}$ = Porcentaje de la forma de producción i en tramo de municipios j en el resto de España.

PC_j = Peso de los municipios de Cataluña en el tramo j.

PRE_j = Peso de los municipios del resto de España en el tramo j.

i = 1: pública directa; 2: pública empresarial; 3: empresa mixta; 4: empresa privada; 5: otros.

j = 1 ...., n (según la división en tramos que se adopte).

2. LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA (I): LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN ESPAÑA

A) El estado actual de la privatización a nivel agregado

El nivel actual de contratación externa en el servicio de residuos sólidos urbanos es muy elevado. El cuadro 8.5 presenta los resultados desagregados y agregados de la cuota respecto a los municipios de cada forma de producción considerada [8].

CUADRO 8.5

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN ESPAÑA. MUNICIPIOS

	España (2003)				
Tamaño municipio (población)	*Pública directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Producción privada*	*Otros*
2.001-10.000	27,1%	13,0%	8,2%	51,7%	0,0%
10.001-30.000	20,0%	9,2%	4,3%	66,5%	0,0%
30.001-50.000	14,5%	18,4%	2,6%	64,5%	0,0%
50.001-100.000	9,6%	11,0%	5,5%	72,6%	1,4%
Más de 100.000	14,0%	17,5%	3,5%	64,9%	0,0%
Total (ponderado)	24,2%	12,4%	7,0%	56,3%	0,1%

Nota: *Otros* indica que el término municipal está dividido en áreas de servicio, alguna(s) de las cuales está servida con producción pública y otra(s) con producción privada.

Fuente: Elaboración propia.

[8] Con respecto a los municipios de menor población se han realizado también estimaciones con tramos más reducidos (de 2.001 a 5.000, de 5.001 a 10.000, de 10.001 a 20.000 y de 20.0001

Más de la mitad de los municipios españoles de más de 2.000 habitantes, el 56 por 100, optan por la producción privada (prácticamente equivalente a la contratación externa en España), mientras que el 37 por 100 optan por la producción pública, sea directamente por la administración o mediante empresa pública. En los municipios restantes, el 7 por 100, el sector público mantiene algún grado de control sobre la producción del servicio, que es realizada por empresas de capital mixto, público y privado. En estos casos no puede hablarse con propiedad de privatización. No obstante, ésta es una fórmula de participación del sector privado en la producción del servicio. Por tanto, la participación privada en la producción del servicio, en sentido más genérico que la estricta producción privada, alcanza al 63 por 100 de los municipios.

En el contexto de las formas de producción pública, la producción directa es más frecuente en los municipios de menor población, mientras que la producción mediante empresas públicas es más relevante en los municipios de mayor población. Una interesante excepción a esta regla es la relativamente alta presencia de empresas públicas en los municipios de menor tamaño, sobre todo entre 2.001 y 5.000 habitantes [9]. En el caso de estos municipios hay que tener en cuenta que se trata de empresas de ámbito comarcal o provincial, más que de empresas municipales.

Las diferencias entre producción pública y producción privada se amplían si consideramos la población implicada, como revelan los resultados mostrados en el cuadro 8.6. La población media de los municipios con producción pública tiende a ser menor que la de los municipios con producción privada. No obstante, la generalización del proceso de *externalización* de servicios en España ha implicado que muchos municipios de escasa población, algo más de la mitad de los que tienen entre 2.000 y 10.000 habitantes, hayan adoptado el modelo privado de producción [10].

---

a 30.000). En estos resultados el error muestral (diferencia entre el valor de la muestra y el valor real de la población que representa) crece apreciablemente por la reducción del tamaño de la muestra. Por este motivo no se incluyen en los cuadros 8.5 y 8.6. El apéndice I presenta esta información adicional, con sus correspondientes características técnicas.

[9] La frecuencia de la empresa pública es del 15,6 por 100 en los municipios de entre 2.001 y 5.000 habitantes y sólo del 8,5 por 100 en los de 5.001 a 10.000 habitantes.

[10] La producción privada en los municipios de menos de 5.000 habitantes se sitúa por debajo del 50 por 100, en el 46,8 por 100, y su peso es idéntico al de la suma de las formas de producción pública en sentido estricto, la directa y la de empresa pública (46,7 por 100). Es necesario señalar otra vez que en estos tramos más desagregados el error muestral crece considerablemente y las estimaciones pierden precisión.

CUADRO 8.6

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN ESPAÑA. POBLACIÓN

	España (2003)				
Tamaño municipio (población)	*Pública directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Producción privada*	*Otros*
2.001-10.000	26,1%	10,8%	8,8%	54,3%	0,0%
10.001-30.000	19,6%	9,5%	4,5%	66,4%	0,0%
30.001-50.000	15,1%	18,9%	2,6%	63,4%	0,0%
50.001-100.000	9,5%	10,8%	5,0%	73,0%	1,7%
Más de 100.000	9,5%	14,1%	5,3%	71,1%	0,0%
Total (ponderado)	14,8%	12,4%	5,6%	67,0%	0,2%

Nota: *Otros* indica que el término municipal está dividido en áreas de servicio, alguna(s) de las cuales está servida con producción pública y otra(s) con producción privada.

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar el tipo de producción del servicio por grupos de municipios según población se observa un comportamiento en forma de U invertida, con el máximo en el intervalo medio de población y el mínimo absoluto en el intervalo de población más reducida (ver gráfico 8.1) [11]. Esto sugiere que la tendencia a generalizar la privatización del servicio es creciente respecto a la población. Esta tendencia puede sufrir una ligera inflexión a partir de un nivel "crítico" de población, aunque siendo siempre muy mayoritaria.

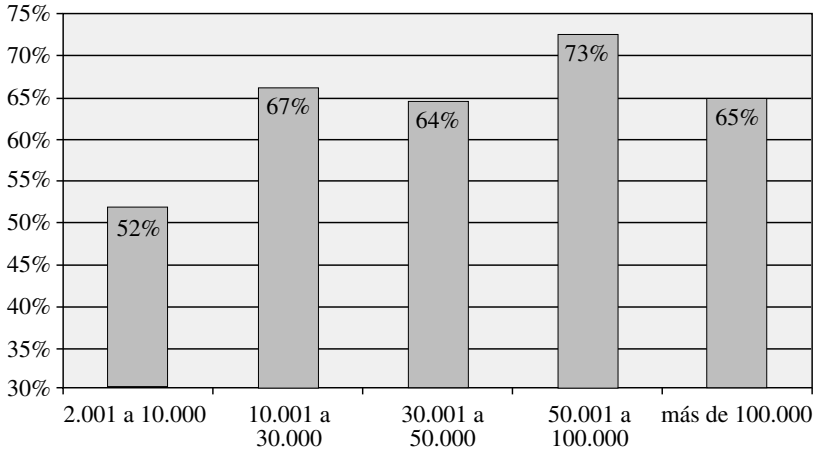
B) El estado actual de la privatización en las CCAA

Cuando la muestra se desagrega a nivel de las CCAA el problema de la falta de representatividad de los municipios de menos de 10.000 habitantes se hace más patente. Por tanto, no tiene sentido desde el punto de vista estadístico un análisis generalizado sobre los porcentajes de municipios según forma de producción. En cambio, el análisis según población servida por cada forma de producción sí tiene un alcance más general, pues la muestra es muy significativa desde este punto de vista. Como se puede observar en el cuadro 8.3, casi las tres cuartas partes de la población española en municipios de más de 2.000 habitantes está incluida en la muestra. En 12 comunidades la población incluida repre-

[11] En el análisis de BEL y MIRALLES (2003) sobre los factores explicativos de la privatización del servicio de residuos sólidos se analiza econométricamente la relación entre población y tamaño del municipio en Cataluña. La relación encontrada y contrastada empíricamente es de tipo similar a ésta.

GRÁFICO 8.1

PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON PRODUCCIÓN PRIVADA SEGÚN NÚMERO DE HABITANTES. RESIDUOS SÓLIDOS



Fuente: Cuadro 8.5.

senta un porcentaje igual o superior a los dos tercios de la población. En las cinco restantes, la población incluida es más de la mitad.

El cuadro 8.7 presenta los resultados sobre la forma de producción del servicio de residuos sólidos a nivel de CA. Los porcentajes indican la fracción del total de la población de municipios de más de 2.000 habitantes que es servida mediante cada una de las formas de producción. En el caso de tres CCAA uniprovinciales (Navarra, Cantabria y La Rioja) el número de respuestas no supera las diez. Esto introduce un problema de representatividad extremadamente baja de la muestra y además hace imposible un ajuste a partir de los resultados no ponderados que tenga sentido [12]. Por ello, se opta por tratar conjuntamente a estas CCAA.

Una rápida inspección de los resultados obtenidos revela la gran diversidad de peso de la producción privada en las diferentes CCAA. El gráfico 8.2 permite observar fácilmente estas pautas. La privatización alcanza una cuota máxima, superior al 90 por 100 de la población, en la Comunidad Valenciana y en Cataluña [13]. En el otro extremo, en Anda-

[12] Los resultados no ponderados obtenidos para estas CCAA indican que el 100 por 100 de la población en La Rioja, el 99 por 100 en Cantabria y el 71 por 100 en Navarra se hallan servidas mediante producción privada. En el apéndice I se ofrece la información completa sobre resultados no ponderados de todas las CCAA, incluidas estas tres.

[13] Muy probablemente, también en Cantabria y La Rioja, dados los resultados no ponderados mencionados en la nota anterior.

CUADRO 8.7

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN LAS CCAA EN 2003. POBLACIÓN SERVIDA

Comunidad Autónoma	*Producción directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Empresa privada*	*Otros*
Andalucía	21,4%	33,1%	17,7%	27,8%	0,0%
Aragón	18,3%	3,2%	0,0%	78,4%	0,0%
Asturias	17,3%	54,1%	0,0%	28,7%	0,0%
Baleares	39,6%	15,2%	0,0%	45,2%	0,0%
Canarias	4,0%	12,7%	20,1%	63,2%	0,0%
Castilla-La Mancha	35,3%	10,1%	1,9%	52,6%	0,0%
Castilla y León	36,2%	0,0%	0,0%	63,8%	0,0%
Cataluña	0,6%	6,0%	2,3%	91,1%	0,0%
Comunidad Valenciana	4,5%	1,3%	1,4%	92,9%	0,0%
Extremadura	31,2%	26,3%	4,1%	38,4%	0,0%
Galicia	32,9%	4,4%	0,0%	62,7%	0,0%
Madrid	9,6%	12,1%	0,0%	76,9%	1,5%
Murcia	8,6%	6,5%	7,3%	77,6%	0,0%
País Vasco	5,7%	0,0%	13,8%	80,5%	0,0%
Tres uniprovinciales (C+N+R)	9,0%	2,4%	2,4%	86,2%	0,0%

Nota: Para cada comunidad los porcentajes son ponderados, ajustados por el peso de cada tramo de población.

El cuadro no incluye la población de Ceuta y Melilla. En ambas la producción es mediante empresa privada.

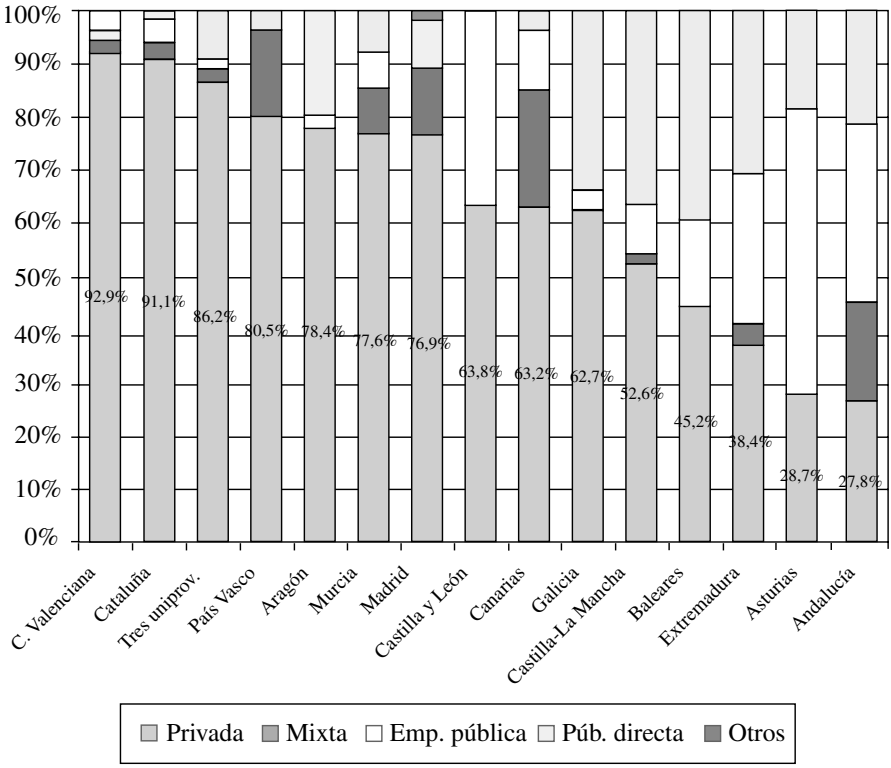
Fuente: Elaboración propia.

lucía y en Asturias, no llega al 30 por 100 de la población, aunque la cuota relativamente alta de la empresa mixta en Andalucía hace que esta comunidad supere a Extremadura e iguale a Baleares, en términos de participación privada en sentido genérico.

Las diferencias en el peso de cada forma de producción en las CCAA se confirman con el análisis según número de municipios para Andalucía, Cataluña, C. Valenciana y Madrid. Para estas cuatro CCAA se ha estimado la distribución de las cuotas en los municipios de más de 10.000 habitantes. En todas ellas el error muestral es moderado; con un 95,5 por 100 de confianza, para la cuota de la producción privada el error muestral oscila entre el 4,0 por 100 de Cataluña y el 7,6 por 100 de Madrid. El cuadro 8.8 muestra los resultados. Éstos indican que el porcentaje de municipios de más de 10.000 habitantes con producción privada es muy mayoritario en la C. Valenciana, Cataluña y también en Madrid. No obstante, en Andalucía la cuota de la producción estrictamente pública (directa + empresa pública) supera a la cuota de la empresa privada.

GRÁFICO 8.2

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS Y POBLACIÓN SERVIDA POR CCAA (2003)



CUADRO 8.8

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN 2003 EN CCAA SELECCIONADAS. DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 10.000 HABITANTES

Comunidad Autónoma	*Producción directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Empresa privada*	*Otros*
Andalucía	25,8%	20,2%	10,9%	43,1%	0,0%
Cataluña	0,0%	4,9%	4,0%	91,1%	0,0%
Comunidad Valenciana	8,3%	2,0%	1,1%	88,6%	0,0%
Madrid	16,2%	18,4%	0,0%	62,7%	2,6%

Nota: Para cada comunidad los porcentajes son ponderados, ajustados por el peso de los municipios de cada tramo.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente en este apartado de análisis territorial del uso de la producción privada es de interés la identificación específica de la forma de producción vigente en los municipios de más de 100.000 habitantes. Esta información se presenta en el gráfico 8.3. Este gráfico muestra plásticamente la gran relevancia de la producción privada entre los municipios más importantes en cuanto a población, cuya extensión se ha documentado ya en el cuadro 8.5: casi los dos tercios de las ciudades grandes tienen producción privada.

GRÁFICO 8.3

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN LAS CIUDADES DE MÁS DE 100.000 HABITANTES EN 2003

Producción directa	*Producción mixta*
Palma de Mallorca, Valladolid, Granada, Alcalá de Henares, Leganés, Badajoz, Algeciras, Dos Hermanas.	Málaga, Las Palmas de Gran Canaria.
Sevilla, Córdoba, Gijón, Jerez de la Frontera, Fuenlabrada, Terrassa, Getafe, Alcorcón, Huelva, Marbella.	Madrid, Barcelona, València, Zaragoza, Murcia, Bilbao, Alacant, Vigo, l'Hospitalet de Llobregat, A Coruña, Vitoria, Santa Cruz de Tenerife, Badalona, Oviedo, Elche/Elx, Móstoles, Cartagena, Sabadell, Pamplona, Santander, San Sebastián, Almería, Burgos, Castelló de la Plana, Salamanca, Albacete, Logroño, León, Cádiz, San Cristóbal de la Laguna, Tarragona, Lleida, Santa Coloma de Gramenet, Jaén
Empresa pública	Empresa privada

Fuente: Elaboración propia.

3. LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA (II): LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE AGUA EN ESPAÑA

A) El estado actual de la privatización a nivel agregado

El nivel actual de contratación externa en el servicio de agua es elevado. El cuadro 8.9 presenta los resultados desagregados y agregados de la cuota respecto a los municipios de cada forma de producción considerada [14].

[14] Como en el caso de los residuos, se han realizado también estimaciones con tramos más reducidos (de 2.001 a 5.000, de 5.001 a 10.000, de 10.001 a 20.000 y de 20.0001 a 30.000). El apéndice I presenta esta información adicional, con sus correspondientes características técnicas.

CUADRO 8.9

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA EN ESPAÑA. MUNICIPIOS

	España (2003)				
Tamaño municipio (población)	*Pública directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Producción privada*	*Otros*
2.001-10.000	33,7%	24,8%	5,1%	36,4%	0,0%
10.001-30.000	16,5%	16,4%	6,9%	59,8%	0,5%
30.001-50.000	7,9%	30,3%	14,5%	46,0%	1,3%
50.001-100.000	6,8%	34,3%	15,1%	43,8%	0,0%
Más de 100.000	12,3%	38,6%	15,8%	33,3%	0,0%
Total (ponderado)	27,7%	23,9%	6,4%	41,8%	0,1%

Nota: *Otros* indica que el término municipal está dividido en áreas de servicio, alguna(s) de las cuales está servida con producción pública y otra(s) con producción privada.

Fuente: Elaboración propia.

Algo más de un 40 por 100 de los municipios españoles de más de 2.000 habitantes, el 41,8 por 100, optan por la producción privada (prácticamente equivalente a la contratación externa en España), mientras que el 52 por 100 optan por la producción pública, sea directamente por la administración o mediante empresa pública. En los municipios restantes, el 6 por 100, el sector público mantiene algún grado de control sobre la producción del servicio, que es realizada por empresas de capital mixto, público y privado. Por tanto, la participación privada en la producción del servicio, en sentido más genérico que la estricta producción privada, alcanza al 48 por 100 de los municipios.

En el contexto de las formas de producción pública, la producción directa es más frecuente en los municipios de menor población, mientras que la producción mediante empresas públicas es más relevante en los municipios de mayor población. De hecho, la producción por empresa pública es la forma mayoritaria por sí sola en los municipios de mayor población. Como ya sucedía en el servicio de residuos, también es frecuente la producción por empresa pública en los municipios de menor tamaño, tratándose de empresas de ámbito comarcal o provincial, además de empresas municipales.

Las diferencias entre producción pública y producción privada son algo más reducidas si consideramos la población implicada, como revelan los resultados mostrados en el cuadro 8.10. La población media de los municipios con producción pública es ligeramente menor que la de los municipios con producción privada. Sin embargo, son los municipios con empresas mixtas los que tienen una población media notable-

CUADRO 8.10

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA EN ESPAÑA. POBLACIÓN

	España (2003)				
Tamaño municipio (población)	*Pública directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Producción privada*	*Otros*
2.001-10.000	29,6%	23,9%	4,5%	41,9%	0,0%
10.001-30.000	15,3%	16,2%	7,2%	60,6%	0,7%
30.001-50.000	8,6%	30,1%	14,3%	45,5%	1,5%
50.001-100.000	6,8%	34,5%	15,5%	43,2%	0,0%
Más de 100.000	9,4%	47,5%	15,4%	27,7%	0,0%
Total (ponderado)	13,8%	34,1%	11,7%	40,2%	0,2%

Nota: *Otros* indica que el término municipal está dividido en áreas de servicio, alguna(s) de las cuales está servida con producción pública y otra(s) con producción privada.
Fuente: Elaboración propia.

mente superior. De hecho, si la cuota de la empresa mixta en cuanto a número de municipios de más de 2.000 habitantes es el 6 por 100, la población servida mediante esta fórmula llega al 12 por 100, casi el doble.

Al analizar el tipo de producción del servicio por grupos de municipios según población se observa un comportamiento en forma de U invertida, con el máximo en las pequeñas ciudades (de 10.000 a 30.000 habitantes) y dos mínimos de entidad similar en ambos extremos, tanto para los municipios más pequeños como para los mayores (ver gráfico 8.4).

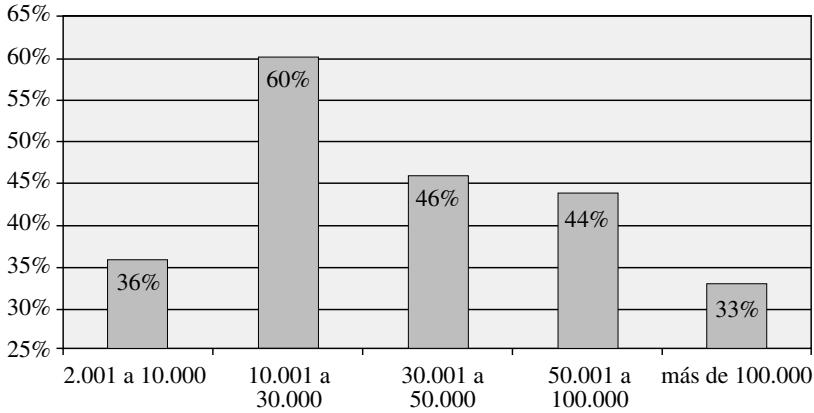
B) El estado actual de la privatización en las CCAA

Como se podía observar en el cuadro 8.4, casi las tres cuartas partes de la población española en municipios de más de 2.000 habitantes está incluida en la muestra. En 12 comunidades la población incluida representa un porcentaje igual o superior a los dos tercios de la población. En las cinco restantes, la población incluida es más de la mitad.

El cuadro 8.11 presenta los resultados sobre la forma de producción del servicio de agua a nivel de CA. Los porcentajes indican la fracción del total de la población de municipios de más de 2.000 habitantes que es servida mediante cada una de las formas de producción. Como sucedía en el caso de los residuos sólidos, en tres CCAA uniprovinciales (Navarra, Cantabria y La Rioja) el número de respuestas es inferior a diez. Esto introduce un problema de representatividad

GRÁFICO 8.4

PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON PRODUCCIÓN PRIVADA SEGÚN NÚMERO DE HABITANTES. AGUA



Fuente: Cuadro 8.9.

extremadamente baja de la muestra y además hace imposible un ajuste a partir de los resultados no ponderados que tenga sentido [15]. Como en el caso de los residuos sólidos, se opta por tratar conjuntamente estas CCAA.

Existe una gran diversidad de peso de la producción privada en las diferentes CCAA. El gráfico 8.5 permite observar fácilmente estas pautas. La privatización alcanza una cuota máxima, superior al 80 por 100 de la población, en Cataluña. En Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Murcia el porcentaje de población servida por empresas privadas también es superior al 50 por 100, y en la Comunidad Valenciana la producción privada es superior a la pública pura. En el resto de CCAA la producción privada es minoritaria y, en el extremo inferior, en el País Vasco no llega al 10 por 100 y en Madrid es marginal (0,4 por 100). La cuota de la empresa mixta es muy alta en Murcia, Comunidad Valenciana y Canarias, lo que hace que en esta última región la participación privada alcance a los dos tercios de la población.

Las diferencias en el peso de cada forma de producción en las CCAA se confirman con el análisis según número de municipios que se ha realizado para Andalucía, Cataluña, C. Valenciana y Madrid. Para estas

[15] Los resultados no ponderados obtenidos para estas CCAA indican que la población servida mediante producción privada es el 22 por 100 en La Rioja, el 14 por 100 en Cantabria y el 14,5 por 100 en Navarra. En el apéndice I se ofrece la información completa sobre resultados no ponderados de todas las CCAA, incluidas estas tres.

CUADRO 8.11

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE AGUA EN LAS CCAA EN 2003. POBLACIÓN SERVIDA

Comunidad Autónoma	*Producción directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Empresa privada*	*Otros*
Andalucía	7,0%	48,2%	13,7%	31,1%	0,0%
Aragón	77,8%	2,4%	3,2%	16,5%	0,0%
Asturias	26,8%	33,5%	4,5%	35,2%	0,0%
Baleares	3,5%	44,7%	0,0%	38,7%	13,1%
Canarias	9,8%	22,8%	39,6%	27,8%	0,0%
Castilla-La Mancha	28,7%	11,8%	4,9%	54,6%	0,0%
Castilla y León	35,7%	7,1%	0,0%	57,2%	0,0%
Cataluña	4,8%	10,2%	4,1%	80,9%	0,0%
C. Valenciana	6,2%	5,6%	47,4%	40,8%	0,0%
Extremadura	53,2%	10,2%	0,0%	36,6%	0,0%
Galicia	15,1%	23,5%	3,0%	58,4%	0,0%
Madrid	3,3%	96,2%	0,0%	0,4%	0,0%
Murcia	0,0%	0,0%	47,2%	52,8%	0,0%
País Vasco	13,3%	80,1%	0,0%	6,7%	0,0%
Tres uniprovinciales (C+N+R)	43,7%	25,6%	4,7%	26,0%	0,0%

Nota: Para cada comunidad los porcentajes son ponderados, ajustados por el peso de cada tramo de población.

La tabla no incluye la población de Ceuta y Melilla. En la primera la producción es mediante empresa pública, y en la segunda es por producción directa.

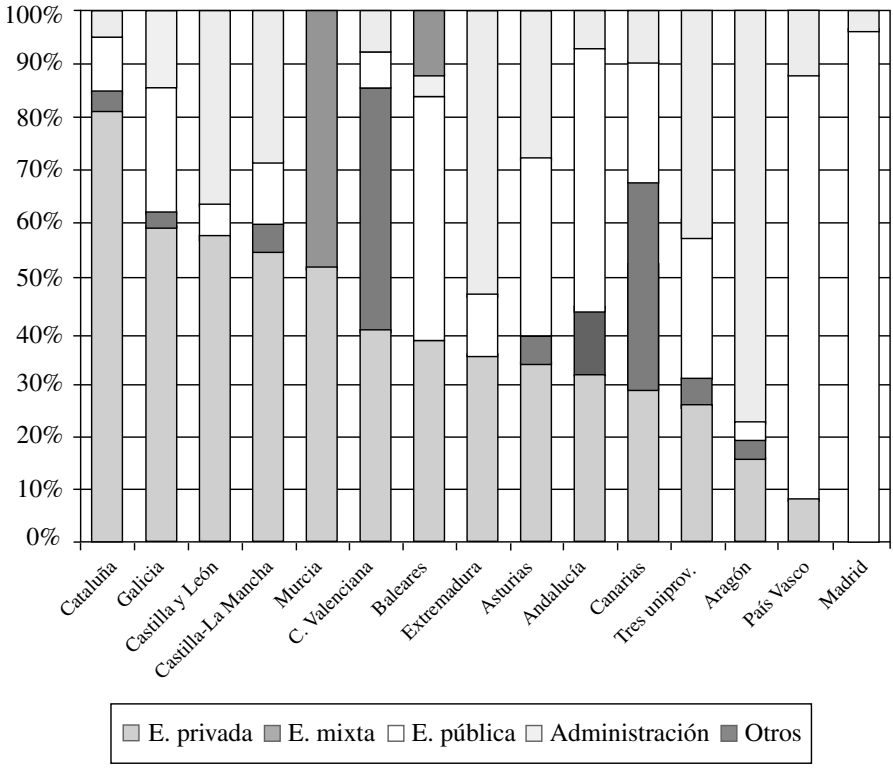
Fuente: Elaboración propia.

cuatro CCAA se ha estimado la distribución de las cuotas en los municipios de más de 10.000 habitantes. En todas ellas el error muestral es moderado; con un 95,5 por 100 de confianza, para la cuota de la producción privada el error muestral oscila entre el 3,4 por 100 de Madrid y el 6,8 por 100 de Andalucía. El cuadro 8.12 muestra los resultados. Éstos indican que el porcentaje de municipios de más de 10.000 habitantes con producción privada es muy mayoritario en C. Valenciana y Cataluña. Es casi la mitad del total en Andalucía y es extremadamente pequeño en Madrid.

Por último, en el gráfico 8.6 se identifica la forma de producción vigente en los municipios de más de 100.000 habitantes. Este gráfico muestra plásticamente la gran relevancia de la producción pública entre los municipios más importantes en cuanto a población, cuya extensión se ha documentado ya en el cuadro 8.8: más de la mitad de las ciudades grandes tienen producción pública (directa o mediante empresa). Si a ello se añaden las empresas mixtas, el sector público está implicado en la producción del servicio de agua en más de los dos tercios de las grandes ciudades. Respecto a las CCAA con diversas grandes ciudades se observa que en Cataluña es muy frecuente la producción privada, al

GRÁFICO 8.5

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y POBLACIÓN SERVIDA POR CCAA (2003)



CUADRO 8.12

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE AGUA EN 2003 EN CCAA SELECCIONADAS. DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 10.000 HABITANTES

Comunidad Autónoma	*Producción directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Empresa privada*	*Otros*
Andalucía	16,6%	26,0%	9,9%	47,5%	0,0%
Cataluña	4,9%	16,5%	4,9%	73,8%	0,0%
Comunidad Valenciana	3,8%	1,9%	24,1%	70,1%	0,0%
Madrid	2,6%	91,7%	0,0%	6,7%	0,0%

Nota: Para cada comunidad los porcentajes son ponderados, ajustados por el peso de los municipios de cada tramo.

Fuente: Elaboración propia.

contrario que en Madrid, donde predomina la empresa pública. La mayoría de ciudades de Andalucía, entre ellas las de más población, están servidas también por empresa pública. A su vez, la empresa mixta es una forma muy frecuente en las grandes ciudades de Levante.

GRÁFICO 8.6

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE AGUA EN LAS CIUDADES DE MÁS DE 100.000 HABITANTES EN 2003

Producción directa	*Producción mixta*
Zaragoza, Alcalá de Henares, Santander, San Sebastián, Burgos, Logroño, León.	València, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Alacant, Granada, Elche/Elx, La Laguna, Tarragona, Algeciras.
Madrid, Sevilla, Málaga, Palma de Mallorca, Bilbao, Córdoba, Gijón, A Coruña, Vitoria, Santa Cruz de Tenerife, Móstoles, Jerez de la Frontera, Pamplona, Fuenlabrada, Leganés, Getafe, Alcorcón, Huelva, Cádiz, Mataró, Dos Hermanas, Torrejón de Ardoz.	Barcelona, Valladolid, Vigo, l'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Oviedo, Cartagena, Sabadell, Terrassa, Almería, Castelló de la Plana, Salamanca, Albacete, Badajoz, Lleida, Marbella, Santa Coloma de Gramenet, Jaén, Ourense.
Empresa pública	Empresa privada

Fuente: Elaboración propia.

4. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

A partir de la información obtenida mediante la *II Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales* en este capítulo se ha elaborado una radiografía detallada del mapa de la forma de producción de los servicios de residuos sólidos y agua en España en los municipios de más de 2.000 habitantes. La amplitud y calidad de la información empleada han permitido establecer una caracterización sin precedentes en la literatura sobre la extensión y características de la privatización en estos servicios locales.

La privatización en el servicio de residuos sólidos está muy extendida. La producción privada es la forma mayoritaria de producción, presente en casi el 60 por 100 de los municipios. Esta característica se registra en todos los tamaños de municipios, aunque en los de menor población las cuotas de producción privada y producción pública son muy similares. La población media de los municipios privatizados es más alta que la de los municipios que mantienen la producción pública, por lo que la cuota de la producción privada en términos de población, dos tercios, es

aún mayor que en términos de municipios. Por otra parte, la participación privada (producción privada más empresas mixtas) alcanza a casi los dos tercios de los municipios y más del 70 por 100 de la población.

La presencia de la producción privada llega a ser realmente hegemónica en algunas CCAA. En la Comunidad Valenciana y en Cataluña supera el 90 por 100 de la población. En el resto de las regiones del Valle del Ebro supera en todos los casos el 75 por 100, al igual que en Madrid y en Murcia. Asimismo, en Canarias, Castilla y León y Galicia la producción privada sirve a casi los dos tercios de la población. En el otro extremo, en Andalucía, Asturias y Extremadura la producción pública supera a la privada, y también en Baleares.

La privatización en el servicio de agua está bastante menos extendida que en el de residuos. En este caso la producción pública es mayoritaria, aunque la cuota de la producción privada también es destacada, por encima del 40 por 100. La producción pública es mayoritaria en los municipios pequeños y en las ciudades grandes, mientras que la producción privada es mayoritaria en las pequeñas y medianas ciudades. La empresa mixta, y sobre todo la empresa pública, tienen una relevancia muy destacada en los municipios de mayor población, y su presencia es mucho menor en los más pequeños. Entre los más pequeños, no obstante, la frecuencia de la empresa pública es relativamente alta.

A nivel de CCAA la radiografía resultante diverge también de la observada en el servicio de residuos sólidos. Cataluña es la única Comunidad en la que la producción privada es realmente hegemónica. También es mayoritaria en Galicia y en las dos Castillas. En el Levante la combinación de empresa privada y empresa mixta ocupa prácticamente todo el servicio, tanto en Murcia como en la C. Valenciana. En el extremo contrario, la producción pública es totalmente hegemónica en Madrid y en el País Vasco, y muy mayoritaria en el Valle del Ebro y en el Sur.

Uno de los factores que explican las diferencias de extensión y de implantación territorial de la producción privada en residuos sólidos y en agua son las diferencias en las características de la cooperación intergubernamental en ambos servicios [16]. En el servicio de residuos sólidos la cooperación es realizada sobre todo por municipios de poca población que persiguen realizar economías de escala. En cambio, la cooperación intergubernamental en agua afecta —cuando se produce— a municipios de mayor población, que están situados en áreas metropolitanas y que comparten infraestructuras o equipamientos del servicio, al menos en alguna de sus fases.

---

[16] El análisis más generalizado de la cooperación intergubernamental se desarrolla en el capítulo IX.

Los casos más claros son quizás los de la Comunidad de Madrid y del País Vasco. En Madrid la empresa pública Canal de Isabel II sirve a la gran mayoría de municipios de la región, entre ellos a todos los de mayor población [17]. Dado que el Canal de Isabel II es una empresa pública, esta forma de producción tiene una hegemonía absoluta en la Comunidad de Madrid, lo que contrasta con la extensión de la producción privada en el servicio de residuos sólidos, que se ha estimado que alcanza a más del 60 por 100 de los municipios y más de los tres cuartos de la población.

En el caso del País Vasco existen varios consorcios intermunicipales, entre los que destacan el de Aguas de Bilbao y el de Aguas de Guipúzcoa, que actúan especialmente en las áreas metropolitanas de Vizcaya y San Sebastián. Ambos consorcios actúan a través de entidades de carácter público (Udal Sareak y Guipuzcoako Ur, respectivamente). Esta es la principal explicación para que la cuota de la producción pública en el País Vasco supere el 90 por 100 en agua, mientras que en residuos sólidos era la producción privada la que superaba el 80 por 100.

En el otro extremo, aun siendo de propiedad privada, la empresa AGBAR actúa de forma generalizada en el área metropolitana de Barcelona. Esto contribuye a explicar por qué en Cataluña se mantiene un porcentaje tan elevado de cuota privada en agua (sobre todo respecto a la población), casi igual al de residuos, y que es excepcional en el conjunto de España [18].

Por último, procede prestar atención a una de las características comunes para residuos sólidos y agua que se ha encontrado al analizar la privatización según el tamaño del municipio: la existencia de una relación entre producción privada y tamaño del municipio que parece seguir la forma de U invertida, como muestran los gráficos 5.1 y, sobre todo, 5.4. Este fenómeno suscita algunas reflexiones sobre los motivos que llevan a un municipio a contratar externamente o no el servicio. Los costes de transacción que implica para el municipio el hecho de abordar un proceso de subasta y la supervisión posterior del desempeño del contrato suponen una limitación para la contratación externa en los municipios de escaso número de habitantes. La puesta en práctica de la subasta y la

[17] Excepto el de Alcalá de Henares, que tenía producción pública municipal en 2003, año de referencia para el análisis. Este municipio privatizó el servicio de agua en 2004, adjudicando la concesión a una unión temporal de empresas liderada por FCC.

[18] De hecho, las cuotas excepcionalmente elevadas de la producción privada en Cataluña, tanto en agua como en residuos sólidos, que sólo iguala la C. Valenciana en residuos, ayudan a explicar por qué los resultados no ponderados para el conjunto de España suelen indicar un mayor peso de la privatización que los resultados después de la ponderación. Como se ha visto al inicio de este capítulo, los municipios de Cataluña están significativamente sobre-representados en la muestra, y éste es precisamente uno de los hechos que se corrige mediante los ajustes efectuados.

supervisión posterior suponen un coste fijo que puede tener una significación elevada respecto al coste total del servicio para los municipios menos habitados.

La significación relativa de los costes de transacción implicados en la contratación externa disminuye a medida que aumenta la población del municipio. Esto ayuda a explicar que con el crecimiento de la población el recurso a la contratación externa se haga más frecuente. Sin embargo, a partir de algún punto crítico de tamaño de servicio, es posible pensar que la mayor cualificación profesional de los gestores públicos, y por lo tanto mayor capacidad para obtener informaciones fiables y para adoptar decisiones correctas, haya llevado a algunos municipios de mayor población a adoptar reorganizaciones internas de la producción del servicio antes que abordar la contratación externa del mismo. La presencia destacada de la forma empresa pública en las grandes ciudades, sobre todo en el servicio de agua, es consistente con esta apreciación.

Ésta es, sin duda, una explicación de tipo pragmático, centrada en consideraciones de costes de transacción, economías de escala y alternativas de reforma. En el capítulo siguiente se analizan con mayor detalle cuestiones relativas a la relación entre privatización local, cooperación intergubernamental, ideología, y concentración y competencia en el sector empresarial que realiza la producción privada de estos servicios.

APÉNDICE I

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA SOBRE LAS ESTIMACIONES DERIVADAS DE LA ENCUESTA

A.1. Resultados no ponderados para la estructura de forma de producción en España

CUADRO A.1.1

RESIDUOS SÓLIDOS

Resultados agregados no ponderados	*Producción directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Empresa privada*	*Otros*
Municipios	17,6%	12,0%	4,6%	65,6%	0,2%
Población	11,5%	13,3%	4,9%	70,0%	0,3%

CUADRO A.1.2

AGUA

Resultados agregados no ponderados	*Producción directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Empresa privada*	*Otros*
Municipios	16,5%	24,1%	9,3%	49,6%	0,4%
Población	10,0%	39,1%	14,0%	36,7%	0,2%

Fuente: Elaboración propia.

A.2. Resultados de las estimaciones para subtramos de municipios

CUADRO A.2.1

RESULTADOS DE SUBTRAMOS PARA RESIDUOS SÓLIDOS

Población	*Producción directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Empresa privada*	*Otros*
2.001 a 5.000	31,14%	15,58%	6,44%	46,84%	0,00%
5.001 a 10.000	19,91%	8,53%	11,37%	60,19%	0,00%
10.001 a 20.000	23,22%	9,33%	4,21%	63,24%	0,00%
20.001 a 30.000	14,57%	8,74%	4,37%	72,33%	0,00%

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A.2.2

RESULTADOS DE SUBTRAMOS PARA AGUA

Población	*Producción directa*	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Empresa privada*	*Otros*
2.001 a 5.000	40,42%	27,54%	4,83%	27,20%	0,00%
5.001 a 10.000	22,20%	20,24%	5,50%	52,05%	0,00%
10.001 a 20.000	18,48%	15,78%	6,03%	59,71%	0,00%
20.001 a 30.000	13,38%	16,91%	8,45%	59,86%	1,41%

Fuente: Elaboración propia.

A.3. Resultados no ponderado para las cuotas respecto a población por CCAA

CUADRO A.3.1

RESIDUOS SÓLIDOS. CCAA, RESULTADOS NO PONDERADOS

	Pública directa	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Empresa privada*	*Otros*
Andalucía	19,2%	38,4%	15,0%	27,5%	0,0%
Aragón	11,0%	4,1%	0,0%	84,9%	0,0%
Asturias	16,3%	57,1%	0,0%	26,6%	0,0%
Baleares	59,5%	13,7%	0,0%	26,9%	0,0%
Canarias	3,4%	10,9%	28,5%	57,2%	0,0%
Cantabria	0,0%	0,9%	0,0%	99,1%	0,0%
Castilla-La Mancha	30,5%	6,7%	0,3%	62,5%	0,0%
Castilla y León	33,2%	0,0%	0,0%	66,8%	0,0%
Cataluña	0,3%	6,6%	2,6%	90,5%	0,0%
C. Valenciana	4,5%	0,9%	1,9%	92,7%	0,0%
Extremadura	29,7%	12,4%	5,9%	52,0%	0,0%
Galicia	9,8%	2,0%	0,0%	88,2%	0,0%
Madrid	9,1%	12,2%	0,0%	77,1%	1,6%
Murcia	4,1%	8,6%	6,9%	80,4%	0,0%
Navarra	19,8%	0,0%	0,9%	79,3%	0,0%
País Vasco	2,9%	0,0%	1,6%	95,5%	0,0%
Rioja (La)	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%

CUADRO A.3.2

SUMINISTRO DE AGUA. CCAA, RESULTADOS NO PONDERADOS

	Pública directa	*Empresa pública*	*Empresa mixta*	*Empresa privada*	*Otros*
Andalucía	4,4%	54,5%	12,8%	28,3%	0,0%
Aragón	87,5%	1,4%	4,1%	7,0%	0,0%
Asturias	23,9%	40,1%	5,9%	30,1%	0,0%
Baleares	1,8%	64,7%	0,0%	21,9%	11,6%
Canarias	1,8%	25,7%	50,0%	22,5%	0,0%
Cantabria	66,2%	0,8%	19,0%	14,0%	0,0%
Castilla-La Mancha	14,5%	9,7%	8,7%	67,1%	0,0%
Castilla y León	33,1%	4,2%	0,0%	62,7%	0,0%
Cataluña	2,7%	10,3%	4,9%	82,1%	0,0%
C. Valenciana	1,1%	1,0%	54,3%	43,6%	0,0%
Extremadura	20,1%	18,1%	0,0%	61,8%	0,0%
Galicia	8,3%	24,9%	5,6%	61,2%	0,0%
Madrid	3,6%	96,2%	0,0%	0,2%	0,0%
Murcia	0,0%	0,0%	57,9%	42,1%	0,0%
Navarra	6,7%	78,8%	0,0%	14,5%	0,0%
País Vasco	15,8%	80,6%	0,0%	3,6%	0,0%
Rioja (La)	77,9%	0,0%	0,0%	22,1%	0,0%

Fuente: Elaboración propia.

A.4. Error muestral en las estimaciones de la cuota de la producción privada. España

CUADRO A.4.1

ERROR MUESTRAL EN RESIDUOS SÓLIDOS

Intervalo	*Error muestral (95,5%)*	*Umbral máximo*	*Umbral mínimo*
2.001 a 10.000	8,6%	60,28%	43,08%
10.001 a 30.000	4,8%	71,32%	61,72%
Total (ponderado)	**3,7%**	**60,01%**	**52,61%**
2.001 a 5.000	10,9%	57,74%	35,94%
5.001 a 10.000	13,8%	73,99%	46,39%
10.001 a 20.000	6,1%	69,38%	57,10%
20.001 a 30.000	7,6%	79,93%	64,73%

Nota: en los tramos por encima de 30.000 habitantes se dispone de toda la población.
Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A.4.1.bis

ERROR MUESTRAL EN AGUA

Intervalo	*Error muestral (95,5%)*	*Umbral máximo*	*Umbral mínimo*
2.001 a 10.000	8,4%	44,8%	27,9%
10.001 a 30.000	4,8%	64,6%	55,0%
Total (ponderado)	**3,7%**	**45,5%**	**38,2%**
2.001 a 5.000	9,8%	37,0%	17,4%
5.001 a 10.000	14,1%	66,2%	38,0%
10.001 a 20.000	6,0%	65,7%	53,8%
20.001 a 30.000	8,0%	67,9%	51,8%

Nota: en los tramos por encima de 30.000 habitantes se dispone de toda la población.
Fuente: Elaboración propia.

A.5. Error muestral en las estimaciones de la cuota de la producción privada. Municipios CCAA

CUADRO A.5

ERROR MUESTRAL EN RESIDUOS SÓLIDOS

CCAA	*Error muestral (95,5%)*	*Umbral máximo*	*Umbral mínimo*
Andalucía	7,2%	50,3%	35,9%
Cataluña	4,0%	95,1%	87,1%
C. Valenciana	4,8%	93,4%	83,8%
Madrid	7,6%	70,3%	55,1%

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A.5

ERROR MUESTRAL EN AGUA

CCAA	*Error muestral (95,5%)*	*Umbral máximo*	*Umbral mínimo*
Andalucía	6,8%	54,3%	40,7%
Cataluña	6,1%	79,9%	67,8%
C. Valenciana	6,6%	76,7%	63,5%
Madrid	3,6%	10,3%	3,1%

Fuente: Elaboración propia.

APÉNDICE II

ANDALUCÍA

Almería

Adra
Albox
Almería
Ejido, El
Huércal de Almería
Roquetas de Mar
Vícar

Cádiz

Algeciras
Arcos de la Frontera
Barrios, Los
Benalup-Casas Viejas
Cádiz
Chiclana de la Frontera
Jerez de la Frontera
Línea de la Concepción, La
Medina-Sidonia
Puerto de Santa María, El
Puerto Real
Rota
San Fernando
San Roque
Sanlúcar de Barrameda
Tarifa
Vejer de la Frontera

Córdoba

Baena
Cabra
Castro del Río (1)
Córdoba
Lucena
Montemayor
Montilla
Palma del Río
Pedro Abad
Pozoblanco
Priego de Córdoba
Puente Genil

Granada

Albolote
Granada
Guadix
Illora
Motril
Pinos Puente

Huelva

Aljaraque
Almonte
Bollullos Par del Condado
Bonares
Huelva
Punta Umbría (2)
Valverde del Camino

Jaén

Alcalá la Real
Andújar
Bailén
Baños de la Encina
Beas de Segura
Carolina, La
Jaén
Jamilena
Linares
Martos
Porcuna
Pozo Alcón
Úbeda
Villacarrillo

Málaga

Antequera
Benalmádena
Cártama (2)
Estepona
Fuengirola

Málaga
Marbella
Mijas
Nerja (2)
Rincón de la Victoria
Ronda
Torremolinos
Torrox
Vélez-Málaga

Sevilla

Alcalá de Guadaira
Arahal
Coria del Río
Coronil, El
Dos Hermanas
Écija
Mairena del Alcor
Mairena del Aljarafe
Morón de la Frontera
Osuna
Palacios y Villafranca, Los
Pilas
Puebla de Cazalla, La
Puebla del Río, La
Rinconada, La
Rubio, El
Sanlúcar la Mayor (2)
Santiponce
Sevilla
Utrera
Viso del Alcor, El

ARAGÓN

Huesca

Barbastro
Fraga
Graus
Huesca

Teruel

Calanda
Cella
Teruel

Zaragoza

Calatayud
Caspe
Fuentes de Ebro
Gallur
Tarazona
Zaragoza

ASTURIAS

Avilés
Belmonte de Miranda
Carreño
Corvera de Asturias
Gijón
Langreo
Laviana
Lena
Mieres
Oviedo
Ribadesella
San Martín del Rey Aurelio
Siero
Villaviciosa

BALEARES

Alcúdia
Calvià
Castell, Es
Eivissa
Maó
Manacor
Marratxí
Palma de Mallorca
Pollença
Sant Llorenç des Cardassar
Santa Eulàlia des Rius
Son Servera

CANARIAS

Las Palmas

Agüimes
Arrecife
Arucas
Ingenio
Moya
Palmas de Gran Canaria, Las
San Bartolomé de Tirajana
Santa Lucía de Tirajana
Telde
Tías
Tuineje
Vega de San Mateo

Sta. Cruz de Tenerife

Arona
Barlovento
Candelaria
Don Benito
Icod de los Vinos
Orotava, La
Puerto de la Cruz
Realejos, Los
San Cristóbal de la Laguna
Santa Cruz de Tenerife
Santiago del Teide
Tacoronte (2)
Tanque, El

CANTABRIA

Castro-Urdiales
Entrambasaguas
Laredo
Santa María de Cazón (2)
Santander
Santoña
Torrelavega

CASTILLA-LA MANCHA

Albacete

Albacete
Almansa

Alpera
Casas-Ibáñez
Chinchilla de Monte-Aragón
Hellín
Madrigueras
Montealegre del Castillo (2)
Roda, La
Villarrobledo

Ciudad Real

Alcázar de San Juan
Argamasilla de Alba
Bolaños de Calatrava
Castellar de Santiago
Ciudad Real
Miguelturra
Puertollano
Solana, La (2)
Tomelloso
Valdepeñas

Cuenca

Cuenca
Horcajo de Santiago
Mesas, Las
Pedroñeras, Las
Tarancón

Guadalajara

Azuqueca de Henares
Guadalajara
Mondéjar

Toledo

Almorox
Talavera de la Reina
Toledo
Villanueva de Alcardete

CASTILLA Y LEÓN

Ávila

Ávila

Burgos

Aranda de Duero
Burgos
Miranda de Ebro
Salas de los Infantes
Villarcayo de Merindad CV

León

Bembibre
Boñar
Cistierna
León
Ponferrada
San Andrés del Rabanedo
Villaquilambre

Palencia

Palencia

Salamanca

Béjar
Cabrerizos
Salamanca
Terradillos
Vitigudino

Segovia

Carbonero el Mayor
Espinar, El
Nava de la Asunción
Palazuelos de Eresma
San Cristóbal de Segovia
Segovia

Soria

Soria

Valladolid

Arroyo de la Encomienda
Laguna de Duero
Medina del Campo
Valladolid

Zamora

Benavente
Zamora

CATALUÑA

Barcelona

Ametlla del Vallès, l'
Argentona
Artés
Badalona
Badia del Vallès
Barcelona
Berga
Bigues i Riells (1)
Caldes de Montbui
Calella
Canyelles
Cardona
Castellar del Vallés
Castellbisbal
Castelldefels
Cerdanyola del Vallés
Cervelló
Cornellà de Llobregat
Dosrius (1)
Esparreguera

Esplugues de Llobregat
Gavà
Granollers
Hospitalet de Llobregat, l'
Igualada
Lliçà d'Amunt
Llinars del Vallès
Manlleu
Manresa
Martorell
Matadepera
Mataró
Mollet del Vallès
Montcada i Reixac
Montornès del Vallès
Palau-Solità i Plegamans
Pallejà
Parets del Vallès
Prat de Llobregat, El
Prats de Lluçanès
Ripollet
Roca del Vallès, La
Rubí
Sabadell
Sant Adrià de Besòs
Sant Boi de Llobregat
Sant Climent de Llobregat
Sant Cugat del Vallès
Sant Feliu de Llobregat
Sant Joan de Vilatorrada
Sant Julià de Vilatorta
Sant Just Desvern
Sant Pere de Ribes
Sant Quirze del Vallès
Santa Coloma de Gramenet
Santa Eulàlia de Ronçana
Santa Perpètua de Mogoda
Sitges
Terrassa
Tiana
Tordera
Torroelles de Llobregat
Vallirana
Vic
Viladecans
Vilafranca del Penedès
Vilanova del Camí
Vilanova i la Geltrú
Vilassar de Mar

Girona

Anglès
Begur
Blanes
Breda
Celrà
Figueres
Girona
Hostalric
Olot
Porqueres
Ripoll
Roses
Sant Feliu de Guíxols
Sant Joan les Fonts
Vilafant
Vilobí d'Onyar

Lleida

Almenar
Artesa de Segre
Bellpuig (1)
Juneda
Lleida
Tàrrega
Torrefarrera

Tarragona

Alcanar
Amposta
Batea
Cambrils
Deltebre
Montblanc
Mora d'Ebre (2)
Reus
San Carles de la Ràpita
Santa Bàrbara (1)
Selva del Camp, La
Sènia, La
Tarragona
Tortosa
Valls
Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant
Vendrell, El
Vila-Seca

C. VALENCIANA

Alicante/Alacant

Alcoy/Alcoi
Alicante/Alacant
Benidorm
Benissa
Callosa de Segura
Campello, El
Crevillent
Dénia
Elche/elx
Elda
Guardamar del Segura
Jávea/Xàbia
Novelda
Orihuela
Pego
Petrer
Pilar de la Horadada
Romana, La
San Vicente del Raspeig/Sant Vicent del Raspeig
Teulada
Torrevieja
Villena

Castellón/Castelló

Benicarló
Benicassim (1)
Burriana (1)

Castellón de la Plana/ Castelló de la Plana
Chilches/Xilxes
Nules
Onda
Vall d'Uixó, La
Villarreal/Vila-Real
Vinaròs
Gandía
Mislata
Paterna

Valencia/València

Alaquàs
Alboraya (2)
Alfara del Patriarca
Algemesí (2)
Alzira
Benetússer
Benifaió
Bétera
Burjassot
Canals
Carcaixent
Carlet
Catarroja
Corbera (2)
Eliana, l'
Faura
Genovés
Godella
Llíria (2)
Monóvar/Monòver (2)
Oliva
Ontinyent
Picassent
Pobla de Vallbona, La
Puçol
Requena
Riba-Roja de Turia
Sagunto/Sagunt
Silla
Sueca
Tavernes de la Valldigna
Torrent
Utiel
Valencia
Xàtiva

EXTREMADURA

Badajoz

Almendralejo
Badajoz
Mérida
Teruel
Villafranca de los Barrios
Villanueva de la Serena
Zafra

Cáceres

Cáceres
Coria
Madrigalejo
Malpartida de Plasencia
Montehermoso
Navalmoral de la Mata
Plasencia
Talayuela

GALICIA

A Coruña

Boiro
Cambre
Coruña, A
Culleredo
Fene
Ferrol
Laracha, A
Monfero (1)
Narón
Noia
Ponteceso
Porto do Son
Rianxo
Santiago de Compostela

Lugo

Lugo
Monforte de Lemos
Paradela

Ourense

Amoeiro
Barco de Valdeorras, O
Ourense
Pobra de Trives
Xinzo de Limia

Pontevedra

Baiona
Caldas de Reis
Estrada, A
Grove, O
Guarda, A
Marín
Moaña
Pontearcas
Pontevedra
Porriño, O
Soutomaior (1)
Tomiño (1)
Tui
Vigo
Vilagarcía de Arousa

MADRID

Alcalá de Henares
Alcobendas
Alcorcón
Algete
Aranjuez
Arganda del Rey
Boadilla del Monte
Brunete
Cobeña
Collado Villalba
Colmenar Viejo
Coslada
Fuenlabrada
Galapagar
Getafe
Guadarrama
Hoyo de Manzanares
Leganés
Madrid

Majadahonda
Mejorada del Campo
Móstoles
Navalcarnero
Navas del Rey
Parla
Perales de Tajuña (1)
Pinto
Pozuelo de Alarcón
Rivas-Vaciamadrid
Rozas de Madrid, Las
San Fernando de Henares
San Sebastián de los Reyes
Torrejón de Ardoz
Tres Cantos
Valdemoro
Villanueva de la Cañada

MURCIA

Alcantarilla
Alhama de Murcia
Bullas
Calasparra (2)
Cartagena
Cehegín
Cieza
Fortuna (2)
Lorca
Lorquí
Mazarrón
Molina de Segura
Murcia
San Javier
Santomera (2)
Totana
Unión, La
Yecla

NAVARRA

Barañain
Bera/Vera de Bidasoa
Estella/Lizarra
Etxarri-Aranatz
Huarte/Uharte
Pamplona/Iruña
Puente la Reina/Gares (1)
Tafalla
Tudela
Zizur Mayor

PAÍS VASCO

Álava

Llodio
Vitoria-Gasteiz
Zuia

Guipúzcoa

Andoaín
Arrasate/Mondragón
Beasain
Bergara
Donostia-San Sebastián
Hondarribia (2)
Irún
Legazpi
Errenteria
Zarautz

Vizcaya

Barakaldo
Basauri
Bilbao
Erandio
Ermua
Gernika-Lumo
Getxo
Mungia
Portugalete
Santurtzi
Sestao
Zaldívar (2)

RIOJA, LA

Alfaro
Arnedo
Calahorra (2)
Logroño
Nájera

CEUTA

MELILLA

Nota:
(1) Sólo residuos.
(2) Sólo agua.

CAPÍTULO IX

PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS LOCALES EN ESPAÑA (II): REFORMAS ALTERNATIVAS, FACTORES POLÍTICOS Y COMPETENCIA

En este capítulo se analizan algunas cuestiones de gran relevancia, suscitadas en el transcurso de la revisión del análisis teórico y el análisis empírico: ¿Han emprendido los municipios fórmulas de realización de economías de escala alternativas a la privatización? ¿Existen diferencias significativas entre los diferentes partidos políticos respecto a la privatización local? ¿Influye la ideología en el tipo de forma de producción? ¿Está garantizada la competencia por los contratos cuando los municipios deciden emplear la contratación externa como instrumento de reforma del sector público? ¿Tiende a la concentración el mercado de empresas de servicios públicos locales?

Para responder a estas cuestiones se explota la información contenida en la *II Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales,* introducida en el capítulo anterior. La primera sección de este capítulo analiza la cooperación intermunicipal en los servicios de residuos sólidos y suministro de agua, y su eventual relación con el empleo de la privatización. La sección segunda analiza las relaciones entre partidos políticos en el gobierno local, ideología y forma de producción del servicio. La tercera sección analiza la estructura del sector privado de producción de servicios locales en los sectores objeto de nuestro análisis empírico, residuos sólidos y agua. La presentación de resultados se hace tanto para toda España, como en detalle autonómico, cuando esto es

posible. En la última sección se establecen algunas conclusiones y contrastes en los resultados hallados para estos servicios y se resume la evidencia obtenida.

1. COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL Y PRIVATIZACIÓN

Muchos municipios tienen un tamaño inferior al óptimo para la producción de servicios locales. Por supuesto, el tamaño óptimo difiere según el tipo de servicio. Aunque, en cualquier caso, la privatización local es una fórmula para explotar economías de escala (DONAHUE, 1989). La contratación externa permite a una empresa privada producir el servicio en diferentes municipios en la misma zona geográfica, lo que le permitiría realizar las economías de escala. No obstante, la privatización no es la única fórmula que se puede emplear con este objetivo; la agregación del servicio a través de la cooperación intermunicipal también permite explotar economías de escala, tanto con producción pública como con producción privada.

La existencia de cooperación intermunicipal para la producción del servicio es una realidad bien asentada en España y se expresa mediante entidades de adscripción voluntaria, como las mancomunidades y los consorcios, y entidades de agrupación obligatoria (como las comarcas en Cataluña). MARTÍNEZ LACAMBRA (2003) analiza las mancomunidades como modelo asociativo para la gestión de servicios públicos y ofrece datos recientes sobre su proliferación en España. El número de mancomunidades para la producción del servicio de residuos sólidos supera las 500 y existen más de 200 mancomunidades cuyo objetivo es la producción del abastecimiento de agua. ¿Qué dice la información obtenida mediante la encuesta sobre la existencia de cooperación intermunicipal en los servicios de residuos sólidos y de agua?

A) Cooperación en el servicio de residuos sólidos

El cuadro 9.1 presenta información sintética sobre la cooperación intermunicipal en el servicio de residuos sólidos. Los datos se presentan tanto para el conjunto de España como para las cuatros CCAA para las que el análisis está sujeto a un error muestral moderado [1].

[1] En la sección primera del capítulo anterior se han explicado con detalle las características técnicas de la Encuesta y los procedimientos empleados para la corrección de sesgos.

CUADRO 9.1

COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN EL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS (EN PORCENTAJE)

	N	*Total corregido (mun. > 2.000 hab.)*	*Municipios > 30.000 hab.*	*Municipios 10.001 a 30.000 hab.*	*Municipios 2.001 a 10.000 hab.*
España	540	44,0*	14,6	30,8*	52,2*
Andalucía	94	70,7*	25,6	56,1	78,6
Cataluña	109	34,7*	2,9	17,6	50,0
C. Valenciana	65	14,7*	4,3	8,1	20,0
Madrid	36	12,2*	0,0	0,0	20,0

Nota: * Los resultados a nivel de España, tanto totales como por segmentos de municipios, se han ajustado para corregir sesgos por diferencias en la respuesta según CCAA y en la representación de los municipios en la muestra. Los totales para cada CA incluida en el cuadro también están ajustados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta.

En el conjunto de España casi la mitad de los municipios de más de 2.000 habitantes producen el servicio de residuos sólidos a través de fórmulas de cooperación intermunicipal [2]. Pero existen grandes diferencias territoriales en el grado de cooperación intermunicipal. Así, por ejemplo, más del 70 por 100 de municipios andaluces cooperan en este servicio, mientras que la agregación no alcanza al 15 por 100 en la C. Valenciana y en Madrid.

Una pauta regular, que se observa sin excepción alguna, es la disminución del grado de cooperación intermunicipal a medida que aumenta la población del municipio. Esto se produce en el conjunto de España y también para todas la CCAA analizadas. Los estudios empíricos sobre costes revisados en el capítulo VII sugieren, y en ocasiones confirman empíricamente, que las economías de escala en el servicio de residuos sólidos se agotan con el aumento de la población, probablemente en tamaños entre 20.000 y 50.000 habitantes. La información recogida en el cuadro 9.1 se ajusta considerablemente bien a esta observación, pues la cooperación intermunicipal decae por encima de los 10.000 habitantes y aún más acentuadamente por encima de los 30.000 habitantes.

[2] La cooperación intermunicipal se puede producir en todas o en algunas partes del servicio. El grado de cooperación en la eliminación en vertederos o incineradoras es muy alto. Cuando existe cooperación intermunicipal en recogida y transporte, se produce generalmente tanto para residuos de eliminación como de reciclaje. En algunos casos, como el de la comarca catalana del Vallès Oriental o del Área Metropolitana de Barcelona, se produce cooperación en el servicio de residuos selectivos, pero no en el de residuos de eliminación. Dada la variedad de fórmulas existentes, se ha considerado que existe cooperación intermunicipal cuando ésta incluye, al menos, la parte más significativa del coste del servicio para los municipios, que es habitualmente la recogida y transporte de residuos de eliminación.

En CCAA con un elevado grado de cooperación, como es el caso de Andalucía, Asturias y Castilla-La Mancha, juega un papel muy importante la agregación del servicio en entidades dependientes de las diputaciones provinciales (i.e. Córdoba, Jaén y Ciudad Real) o de gobiernos regionales uniprovinciales [3]. En otras CCAA con un grado de cooperación también elevado, como Cataluña y Navarra, son entidades de ámbito inferior a la provincia, como las comarcas y las mancomunidades, las que actúan como agencias institucionales para la cooperación. A veces, las mancomunidades agrupan a muy pocos municipios, como es el caso de la mancomunidad Don Benito-Villanueva de la Serena, en la provincia de Badajoz.

B) Cooperación en el servicio de abastecimiento de agua

El cuadro 9.2 presenta la información sintética sobre la cooperación intermunicipal en el servicio de abastecimiento de agua. En el conjunto de España algo menos de un cuarto de los municipios de más de 2.000 habitantes cooperan para la producción del servicio. Pero, como en el caso de los residuos, existen grandes diferencias territoriales. Así, por ejemplo, casi el 95 por 100 de los municipios madrileños y casi la mitad de los andaluces cooperan en este servicio, mientras la cooperación intermunicipal no alcanza el 25 por 100 en Cataluña y la C. Valenciana.

CUADRO 9.2

COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN EL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA (EN PORCENTAJE)

	N	*Total corregido (mun. > 2.000 hab.)*	*Municipios > 30.000 hab.*	*Municipios 10.001 a 30.000 hab.*	*Municipios 2001 a 10.000 hab.*
España	548	22,6*	31,1	20,2*	22,1*
Andalucía	97	47,6*	20,5	33,3	53,8
Cataluña	106	14,4*	37,1	8,8	13,5
C. Valenciana	68	22,4*	4,3	7,7	33,3
Madrid	35	94,5*	96,0	66,7	100,0

Nota: * Los resultados a nivel de España, tanto totales como por segmentos de municipios, se han ajustado para corregir sesgos por diferencias en la respuesta según CCAA y en la representación de los municipios en la muestra. Los totales para cada CA incluida en el cuadro también están ajustados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta.

[3] Aunque la adscripción a las diputaciones provinciales y organismos insulares equivalentes (y a las comarcas, en Cataluña) es obligatoria, la coordinación a nivel provincial o comarcal de servicios de competencia municipal tiene carácter voluntario para los municipios.

La cooperación intermunicipal en este servicio está muy concentrada territorialmente. Las provincias donde presenta una intensidad más destacada son Madrid, Barcelona, Sevilla, Granada, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra. Estas siete provincias reúnen más de los dos tercios de los municipios de la muestra que agregan la producción a nivel supramunicipal.

Al revés que en los residuos sólidos, en el caso del agua no se observa una disminución de la cooperación intermunicipal a medida que aumenta el tamaño de la población. Aunque esto sucede en algunas CCAA, como en Andalucía y en la C. Valenciana, no ocurre en otras, como Madrid y Cataluña. El carácter de red de la infraestructura del servicio, que requiere grandes inversiones enterradas, hace que las economías de densidad (concentración) puedan jugar un papel más relevante del que desempeñan en el servicio de residuos sólidos. Esto puede explicar que haya un grado elevado de cooperación intermunicipal en áreas con continuos urbanos que abarcan a varios municipios de gran población, como es el caso de las áreas metropolitanas de Barcelona[4] y de Bilbao. En el caso de Madrid, el servicio es producido por Canal de Isabel II, empresa de ámbito provincial y titularidad pública regional que agrega a casi todos los municipios de la región.

Por lo que respecta a los municipios de menor tamaño, la frecuencia de la cooperación es mucho menor que en el caso de los residuos sólidos. Probablemente, es muy difícil realizar economías de densidad fuera del marco de continuos urbanos, pues no pueden compartirse activos específicos del servicio.

C) Cooperación intermunicipal y privatización

El hecho de que la producción del servicio se agregue mediante la cooperación intermunicipal no restringe, *a priori,* las opciones de forma de producción, pues el servicio agregado puede ser producido por una empresa privada, directamente por la administración o por una empresa pública, o mediante empresa mixta. Sin embargo, la cooperación intermunicipal puede eliminar una de las ventajas que la producción privada podía tener sobre la producción a nivel municipal, en la medida en que permite la realización de economías de escala y de densidad. Esto es así especialmente para los municipios de menor tamaño. Además, WARNER y HEFETZ (2003) sugieren que la cooperación intermunicipal puede ser una alternativa a la privatización para los municipios más pequeños, que

[4] Debo agradecer a Xavier AMORÒS (AGBAR) la información detallada sobre el carácter municipal o metropolitano del servicio en los municipios del Área Metropolitana de Barcelona.

resultarían menos atractivos para las empresas privadas dada la reducida escala de operaciones implicada.

¿Existe alguna relación clara entre cooperación intermunicipal y privatización? En el cuadro 9.3 se segmenta la muestra entre municipios con cooperación y municipios sin cooperación, y se comparan las frecuencias de cada forma de producción en cada segmento de municipios.

CUADRO 9.3

COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN EL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA (EN PORCENTAJE)

Forma de producción	*Residuos sólidos*		*Abastecimiento de agua*	
	Producción		*Producción*	
	Supra/ intermunicipal	*Municipal*	*Supra/ intermunicipal*	*Municipal*
Privada	51,3	71,5	30,1	55,9
Mixta	10,1	2,4	8,3	9,6
Empresa pública	16,5	10,2	53,4	14,7
Gestión pública directa	22,2	15,7	8,3	19,3
Otros	0,0	0,3	0,0	0,5

Nota: Los resultados del cuadro se corresponden con la información directa generada por la Encuesta. En este caso no se han realizado las correcciones por sesgos, pues aquí no nos interesan tanto los porcentajes en términos nominales, sino la comparación entre los correspondientes a producción supramunicipal y municipal para cada forma de producción. La forma en que se presentan aquí es homogénea y facilita la comparación.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta.

Los resultados obtenidos indican con claridad que los municipios con cooperación intermunicipal registran una frecuencia sensiblemente menor de producción privada que aquellos que tienen producción municipal. Por el contrario, la producción pública pura (empresa pública + gestión pública directa) es mucho mayor en los municipios con cooperación que en los municipios con producción municipal. Estos resultados se dan tanto para el servicio de residuos sólidos como para el servicio de abastecimiento de agua.

Además, en el servicio de residuos sólidos destaca particularmente la gran diferencia en la frecuencia de la empresa mixta entre los municipios que cooperan (10,1 por 100) y los que no (2,4 por 100). Es probable que la cooperación intermunicipal sea empleada por bastantes municipios para realizar economías de escala. Y, por otra parte, puede usarse para abordar la búsqueda de un socio privado industrial que pueda

mejorar la producción del servicio, desde una posición de fuerza negociadora superior a la de cada municipio por separado. Esto podría explicar la mayor frecuencia de empresa mixta con cooperación, mientras que en el caso de producción municipal la elección parece mucho más drástica entre producción pública pura y producción privada pura.

En el caso del servicio de agua, la producción pública es claramente predominante en los municipios que cooperan. Además, hay un resultado adicional bastante interesante: la empresa pública aparece muy fuertemente vinculada a la cooperación intermunicipal, mientras que es mucho menos frecuente la producción pública directa en los municipios que cooperan. Por el contrario, la producción pública directa es más frecuente que la empresa municipal en los municipios que no cooperan.

En conclusión, la cooperación municipal es compatible con todas las formas de producción de ambos servicios. Sin embargo, los resultados indican claramente que la privatización es menos frecuente en los municipios que cooperan que en los que no cooperan. Este resultado es consistente con la hipótesis que formulábamos más arriba. La cooperación intermunicipal reduce una de las ventajas económicas principales de la privatización: su empleo como fórmula para la realización de economías de escala.

2. PRODUCCIÓN PRIVADA, POLÍTICA E IDEOLOGÍA

La literatura académica ha acumulado ya un número apreciable de estudios empíricos que analizan la relación entre forma de producción y factores de tipo político e ideológico, estudios que se han revisado exhaustivamente en el capítulo VI. En esta sección se explota la información de la encuesta para analizar algunas cuestiones: ¿Tienen los municipios con gobierno local de derecha un mayor grado de producción privada? ¿Tienen las zonas con mayoría social de derecha un mayor grado de producción privada?

Es necesario tener en cuenta que la política municipal es el ámbito donde la configuración de mayorías electorales y de gobierno se ve influida en mayor medida por factores de carácter pragmático y no sólo de tipo ideológico [5]. En consecuencia, no resulta excepcional que en municipios con mayoría ideológica conservadora el alcalde sea de un partido de izquierda, y viceversa. En la Encuesta, más de un cuarto de los municipios tienen un alcalde cuya afiliación partidaria es de signo

[5] BEL y MIRALLES (2005) ofrecen una aproximación de tipo teórico y empírico a este fenómeno y su incidencia en decisiones políticas relacionadas con la financiación del servicio de residuos sólidos.

ideológico opuesto a la mayoría de votos que se manifiesta en las elecciones al Congreso de los Diputados.

Los conceptos *derecha* e *izquierda* son elusivos, particularmente si son aplicados a la política municipal. En el caso de países con bipartidismo perfecto, como EEUU, es fácil considerar la afiliación republicana o demócrata y prescindir del resto de electos locales, generalmente muy pocos y sin afiliación partidaria. Pero éste no es el caso de los sistemas no bipartidistas, en que existen partidos políticos minoritarios con representación significativa. Y todavía menos en el caso de España, donde en muchas CCAA una dimensión territorial se añade a la dimensión derecha-izquierda. La combinación entre ambas dimensiones produce resultados complejos, en términos de coaliciones de gobierno, tanto en el ámbito local como en el autonómico.

Esto produce una situación dual. Es sencillo adscribir en el eje derecha-izquierda a los partidos de ámbito estatal. Es convención aceptada situar al Partido Popular (PP) a la derecha y al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e Izquierda Unida (IU) a la izquierda. Sin embargo, es más discutible y polémica la adscripción en el eje derecha-izquierda de muchos partidos de ámbito autonómico. Por tanto, antes de presentar los resultados del análisis es imprescindible hacer explícita la metodología que se ha seguido para agrupar bajo el concepto *derecha* e *izquierda* a todos los partidos con peso significativo en España en el período sometido a análisis.

El cuadro 9.4 explica la metodología seguida para realizar las adscripciones a derecha e izquierda, detallando los conceptos aplicados y las definiciones resultantes. A partir de las definiciones formuladas en el cuadro se han realizado los cálculos y estimaciones adecuadas para analizar la relación entre producción privada [6] y política e ideología.

CUADRO 9.4

METODOLOGÍA EMPLEADA PARA EL ANÁLISIS SOBRE CARACTERÍSTICAS POLÍTICA E IDEOLÓGICAS)

Conceptos:	Período análisis	Mandato municipal 1999-2003 [7].
	Partido significativo	Partidos políticos con presencia en el Congreso de los Diputados en las legislaturas 1996-2000 y 2000-2004. Éstas son las legislaturas que envuelven el período para el que se realiza el análisis.

[6] Es necesario tener en cuenta que como el análisis se produce para períodos recientes, y no se toma en cuenta el primer año de externalización, no se puede afirmar —en sentido estricto— que se estudia la relación entre privatización, política e ideología. Queda para futura investigación un análisis de este tipo.

[7] Los datos sobre forma de producción corresponden al final de 2003. Por ello, es adecuado considerar como período de análisis el 1999-2003. Eventuales cambios de gobierno municipal tras

CUADRO 9.4 *(Cont.)*

	Mayoría ideológica	Bloque (derecha o izquierda) cuyo porcentaje agregado de votos promedio en las elecciones generales de 2000 y 2004, las dos más cercanas al período analizado, supera el 50 por 100.
	Derecha	1) Partidos adscritos a los grupos Popular y Liberales Demócratas del Parlamento Europeo; o 2) partidos con acuerdos estables con el PP en el período analizado.
	Izquierda	1) Partidos adscritos a los grupos Socialista, Verdes/Alianza Libre e Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde del Parlamento Europeo; o 2) partidos de oposición en las dos legislaturas estatales.
	Partido en alcaldía	El del alcalde elegido tras las elecciones municipales de 1999.
Resultados	Partidos (o coaliciones) (significativos)	Bloque Nacionalista Galego (BNG), Coalición Canaria (CC), Convergència i Unió (CiU), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), Eusko Alkartasuna (EA), Iniciativa per Catalunya (ICV), Izquierda Unida (IU), Partido Andalucista (PA), Partido Aragonés (PAR), Partido Popular (PP), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE), Unión del Pueblo Navarro (UPN-PP), Unión Valencia (UV) y Chunta Aragonesista (CHA).
	Derecha	CC, CiU, EAJ-PNV, PAR, PP, UPN, UV.
	Izquierda	BNG, ERC, EA, ICV, IU, PA, PSC, PSOE, CHA.
	Municipios excluidos	En el análisis centrado en la mayoría electoral no hay exclusiones. Cuando el análisis toma como objeto la adscripción derecha-izquierda del partido del alcalde, se han excluido 59 municipios. La afiliación del alcalde era: Independiente (43), Euskal Herritarrok (5), Grupo Independiente Liberal (3), Unión Centrista-Centro Democrático y Social (2), Unió Mallorquina (1), Partido Regionalista de Cantabria (1), Unión del Pueblo Leonés (1), Unión Renovadora Asturiana (1) y Convergencia Demócratas de Navarra (1). El municipio restante es de creación posterior a 1999.

Notas: Según los criterios especificados no se ha podido asignar en el eje derecha-izquierda a Herri Batasuna. Aun siendo fuerza parlamentaria en el Congreso en 1996-2000, carecía de actividad parlamentaria. No pertenecía a ningún grupo parlamentario europeo de los mencionados. Y además no tenía acuerdos sistemáticos con otros partidos significativos. Por ello, HB (y su sucesora, Euskal Herritarrok) han sido excluidas del análisis.

El Partido Aragonés concurrió a las elecciones de 1996 en coalición con el PP y obtuvo un diputado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos del Congreso de los Diputados, del Parlamento Europeo, del Ministerio de Interior y del diario *El País*.

---

las elecciones de mayo de 2003 que hubiesen resultado en cambios en la forma de producción difícilmente se han hecho efectivos antes del año 2004. Por ejemplo, el gobierno local de Alcalá de Henares (Madrid) pasó del PSOE al PP en 2003. El nuevo equipo de gobierno acometió pronto y de forma rápida la privatización del servicio de agua. La concesión se hizo efectiva en 2004. En la Encuesta la producción en Alcalá de Henares está registrada como pública (final 2003), y el gobierno de referencia es el de 1999-2003.

A) Forma de producción y signo del gobierno local

¿Tienen los municipios con gobierno local de derecha un mayor grado de producción privada? El cuadro 9.5 presenta la estructura de la forma de producción del servicio de residuos sólidos para los diferentes partidos políticos significativos. El cuadro sólo incluye municipios de más de 10.000 habitantes, por lo que el grado de representatividad de los resultados es muy alto, y por tanto también la robustez de los resultados.

La información presentada en el cuadro 9.5 indica que, en su conjunto, los municipios con alcalde de derecha presentan un porcentaje de producción privada (71 por 100) mayor que el conjunto de municipios de izquierda (63 por 100) y un porcentaje menor (24 por 100) respecto a la frecuencia de producción pública, que es el 33 por 100 en los municipios de alcalde de izquierda. El porcentaje de producción mediante empresa mixta es muy similar en ambos casos, en torno al 5 por 100.

CUADRO 9.5

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS Y PARTIDO EN LA ALCALDÍA. MUNICIPIOS > 10.000 HABITANTES (EN PORCENTAJE)

Partido en la alcaldía	*N*	*Empresa privada*	*Pública (directa + empresa municipal)*	*Empresa mixta*	*Otras*
PP	124	66,1%	28,2%	5,6%	0,0%
CiU	21	90,5%	4,8%	4,8%	0,0%
CC	12	75,0%	25,0%	0,0%	0,0%
PNV	7	85,7%	0,0%	14,3%	0,0%
PSOE	144	56,2%	38,9%	4,2%	0,7%
PSC	41	85,4%	9,8%	4,9%	0,0%
IU	11	45,5%	54,5%	0,0%	0,0%
PA	7	42,9%	57,1%	0,0%	0,0%
Otros izquierda (BNG+IC+ERC+EA)	12	91,7%	8,3%	0,0%	0,0%
Total derecha	164	70,7%	23,8%	5,5%	0,0%
Total izquierda	215	62,8%	33,0%	3,7%	0,5%

Otras: En el municipio coexiste producción pública y producción privada.
Fuente: Elaboración propia.

Sólo dos formaciones políticas, Izquierda Unida y Partido Andalucista, presentan una frecuencia de producción pública mayor que de producción privada. El PA actúa solamente en Andalucía, e IU concentra

muchas de sus alcaldías en la misma región. La frecuencia menor de la producción privada en Andalucía, que es general y también se da en el caso del PP y del PSOE (43,1 por 100), introduce un sesgo territorial en el resultado de IU y PA. Lo contrario sucede en Cataluña y el País Vasco, cuyos partidos de ámbito específico presentan, tanto en la derecha como en la izquierda, porcentajes muy elevados de producción privada [8].

A continuación, en el cuadro 9.6 se presentan los resultados sobre el servicio de residuos sólidos a nivel autonómico. Es necesario tener en cuenta que sólo en las cuatro CCAA de la parte superior del cuadro los resultados tienen una significación razonable. Los resultados para el resto de CCAA son meramente indicativos [9].

CUADRO 9.6

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS Y PARTIDO EN LA ALCALDÍA. MUNICIPIOS > 10.000 HABITANTES (EN PORCENTAJE)

	N	*Privada*		*Pública*		*Mixta*	
		Derecha	*Izquierda*	*Derecha*	*Izquierda*	*Derecha*	*Izquierda*
Andalucía	75	43,8	35,7	37,5	50,0	17,8	14,3
Cataluña	66	94,7	87,2	0,0	8,5	5,3	4,3
C. Valenciana	52	85,3	89,5	11,8	10,5	2,9	1,9
Madrid	31	66,7	52,6	33,3	42,1	0,0	0,0
Aragón	7	75,0	0,0	25,0	100,0	0,0	0,0
Asturias	12	50,0	0,0	50,0	100,0	0,0	0,0
Baleares	6	66,7	33,3	33,3	66,7	0,0	0,0
Canarias	18	69,2	40,0	23,1	60,0	7,7	0,0
Castilla-La Mancha	18	62,5	50,0	37,5	50,0	0,0	0,0
Castilla y León	16	36,4	100,0	63,6	0,0	0,0	0,0
Extremadura	12	42,9	100,0	42,9	0,0	14,3	0,0
Galicia	22	44,4	84,6	55,6	15,4	0,0	0,0
Murcia	14	75,0	50,0	12,5	33,3	12,5	16,7
País Vasco	18	87,5	90,0	0,0	10,0	12,5	0,0

Nota: En Madrid falta el 5,3 por 100 en la suma de *izquierda,* que corresponde a otras formas de producción (coexistencia de producción pública y privada).

Fuente: Elaboración propia

[8] El PP tiene muy pocas alcaldías en Cataluña y en País Vasco. En la primera se limita a menos de una decena de municipios de tamaño generalmente inferior a 2.000 habitantes. En el País Vasco sólo ocupa una alcaldía de tamaño significativo, la de Vitoria, que está presente en la muestra.

[9] Sólo se incluyen en el cuadro las CCAA con más de 10 municipios en el conjunto de la muestra.

En la mayoría de los casos la frecuencia de la producción privada es mayor en municipios con alcaldía de derecha, y la diferencia parece apreciable en algunas CCAA uniprovinciales como Asturias, Aragón, Baleares, Murcia y Madrid. Pero, por otro lado, el porcentaje de producción privada es muy superior con alcaldías de izquierda en regiones como Extremadura, Castilla y León, y Galicia. Por tanto, si bien en general la producción privada es algo superior con alcaldías de derecha, los resultados no son muy sistemáticos.

Dirijamos ahora nuestra atención al servicio de abastecimiento de agua. La información presentada en el cuadro 9.7 indica que, en su conjunto, los municipios con alcalde de derecha presentan un porcentaje de producción privada (52 por 100) prácticamente igual al de los municipios de izquierda (51 por 100). En cambio, en lo que respecta a la frecuencia de la producción pública pura, los municipios con alcalde de derecha presentan un porcentaje (33 por 100) sensiblemente inferior al de los municipios con alcalde de izquierda (40,5 por 100). La empresa mixta es más frecuente con alcaldes de derecha.

Además del PP y de Coalición Canaria, sólo las formaciones políticas que actúan en Cataluña (tanto de derecha como de izquierda) pre-

CUADRO 9.7

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y PARTIDO EN LA ALCALDÍA. MUNICIPIOS > 10.000 HABITANTES (EN PORCENTAJE)

Partido en la alcaldía	*N*	*Empresa privada*	*Pública (directa + empresa municipal)*	*Empresa mixta*	*Otras*
PP	126	53,2%	32,5%	14,3%	0,0%
CiU	21	71,4%	19,0%	9,5%	0,0%
CC	13	38,5%	23,1%	38,5%	0,0%
PNV	8	12,5%	87,5%	0,0%	0,0%
PSOE	150	46,7%	44,7%	8,0%	0,7%
PSC	40	75,5%	22,5%	2,5%	0,0%
IU	11	36,4%	54,5%	9,1%	0,0%
PA	7	14,3%	57,1%	28,6%	0,0%
Otros izquierda (BNG+IC+ERC+EA)	12	66,7%	25,0%	8,3%	0,0%
Total derecha	168	52,4%	32,7%	14,9%	0,0%
Total izquierda	220	51,4%	40,5%	7,7%	0,5%

Otras: En el municipio coexiste producción pública y producción privada.
Fuente: Elaboración propia.

sentan frecuencia significativamente superior de producción privada, mientras que en el caso del PSOE producción privada y producción pública están prácticamente a la par. IU, PA y los partidos específicos del País Vasco presentan superioridad de producción pública.

A continuación, en el cuadro 9.8 se presentan los resultados sobre el servicio de agua a nivel autonómico. Como antes, hay que recordar que en muy pocas CCAA los resultados tienen un margen de error moderado. Los resultados para el resto de CCAA son meramente indicativos.

CUADRO 9.8

FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y PARTIDO EN LA ALCALDÍA. MUNICIPIOS > 10.000 HABITANTES (EN PORCENTAJE)

	N	*Privada*		*Pública*		*Mixta*	
		Derecha	*Izquierda*	*Derecha*	*Izquierda*	*Derecha*	*Izquierda*
Andalucía	76	50,0	41,1	38,9	48,2	11,1	10,7
Cataluña	68	68,2	76,1	22,7	19,6	9,1	4,3
C. Valenciana	55	55,9	76,2	14,7	4,8	29,4	19,0
Madrid	30	8,3	0,0	91,7	100,0	0,0	0,0
Aragón	7	25,0	66,7	50,0	33,3	25,0	0,0
Asturias	11	100,0	11,1	00,0	77,8	0,0	11,1
Baleares	6	33,3	33,3	66,7	33,3	0,0	0,0
Canarias	19	35,7	40,0	21,4	60,0	42,9	0,0
Castilla-La Mancha	19	75,0	100,0	12,5	0,0	12,5	0,0
Castilla y León	14	40,0	50,0	60,0	50,0	0,0	0,0
Extremadura	13	50,0	60,0	50,0	40,0	0,0	0,0
Galicia	21	62,5	84,6	37,5	7,7	0,0	7,7
Murcia	14	12,5	66,7	37,5	0,0	50,0	33,3
País Vasco	19	11,1	10,0	88,9	90,0	0,0	0,0

Nota: En Baleares falta el 33,3 por 100 en la suma de *izquierda,* que corresponde a otras formas de producción (coexistencia de producción pública y privada).
Fuente: Elaboración propia.

Cuando se comparan las diferentes CCAA las pautas son tan irregulares como las que se habían observado en el caso de los residuos, si no más. Ahora, en la mayoría de los casos, la frecuencia de producción privada es mayor en municipios con alcaldía de izquierda, y la producción pública y la mixta son más frecuentes con alcaldía de derecha en la mayoría de CCAA. En suma, tanta diversidad e irregularidad interterritorial sugieren, inicialmente, que no existe una relación sistemática entre forma de producción y partido en la alcaldía.

B) Forma de producción y mayoría ideológica en el municipio

¿Tienen las zonas con mayoría social de derecha mayor grado de producción privada? Una forma de contrastar esta hipótesis es comparar el porcentaje electoral del bloque de derecha entre municipios con producción privada y municipios con producción pública [10]. Este contraste es equivalente al que resultaría de comparar el porcentaje electoral del bloque de izquierda [11].

El cuadro 9.9 presenta la comparación para el servicio de residuos sólidos y la significación estadística del contraste. El porcentaje medio de votos de derecha es superior en los municipios con producción privada, tanto en el conjunto de la muestra como en todos los segmentos de la población. La diferencia es significativa desde el punto de vista estadístico, aunque la significación desaparece cuando se analizan por separado los municipios de menor dimensión.

CUADRO 9.9

RESULTADOS ELECTORALES (GENERALES) Y FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS

RESIDUOS SÓLIDOS	*Producción privada*		*Producción pública*		*t-student*
Tramo población	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	
Total	50,04 (10,32)	354	46,55 (11,36)	160	3,318***
> 30.000	50,03 (10,21)	139	46,58 (9,33)	58	2,298**
10.001 a 30.000	49,55 (10,77)	140	45,50 (12,07)	61	2,257**
2.001 a 10.000	50,97 (9,72)	75	48,05 (12,89	48	1,263

Nota: Entre paréntesis, desviación estándar. Niveles de significación: ***=1%, **=5%, * =10%.

[10] En este análisis no se consideran los municipios con producción mediante empresas mixtas.

[11] La forma de agrupar los votos en cada municipio ha sido la siguiente: se han tomado los votos obtenidos por los partidos significativos (cuadro 9.4) en el municipio y su suma se ha definido como *total* a efectos operativos. En general, el *total* definido así incluye más del 95 por 100 de los votos efectivos realizados en el municipio. En algunos casos singulares el total ha quedado algo por debajo de 90 por 100. El *total* definido se divide en dos grupos (derecha e izquierda), configurados según las definiciones expresadas en el cuadro 9.4. Por tanto, la suma de los porcentajes de ambos bloques debe ser necesariamente 100 por 100. Por último, se ha efectuado esta operación tanto para los resultados de las elecciones generales de 2000 como las de 2004, y se ha tomado el promedio de ambas elecciones.

Los resultados que se obtienen para el servicio de agua son diferentes. En este caso, los porcentajes del bloque de derechas son muy parecidos cuando se compara el conjunto de municipios de producción privada y de producción pública. De hecho, el estadístico *t* indica que las diferencias no tienen significación estadística en ninguno de los casos.

CUADRO 9.10

RESULTADOS ELECTORALES (GENERALES) Y FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE AGUA

AGUA	*Producción privada*		*Producción pública*		*t-student*
Tramo población	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	
Total	48,73 (10,28)	272	48,49 (11,31)	223	0,248
> 30.000	48,53 (10,00)	87	48,08 (10,18)	87	0,295
10.001 a 30.000	48,45 (10,60)	132	47,14 (12,38)	72	0,758
2.001 a 10.000	49,77 (10,06)	53	50,57 (11,39)	64	–0,402

Nota: Entre paréntesis, desviación estándar. Niveles de significación: ***=1%, **=5%, * =10%.

En la sección primera se ha analizado la relevancia de la cooperación intermunicipal. Uno de los factores implicados por la agregación del servicio es que los municipios pierden parte de su autonomía de decisión con respecto a la forma de producción del servicio. En muchas ocasiones son gobiernos de ámbito superior los que toman las decisiones. Por tanto, puede ser interesante restringir el análisis de la relación entre mayoría social y privatización a los municipios que producen el servicio por sí solos. Los cuadros 9.11 y 9.12 presentan los resultados obtenidos para, respectivamente, el servicio de residuos sólidos y el de agua.

Cuando se restringe el análisis a los municipios que no cooperan, la relación entre voto de derecha y producción privada se hace más intensa, especialmente en el caso de los residuos sólidos. Ahora, también en el caso de los municipios de menor dimensión la diferencia de votos de derecha entre producción privada y producción pública es estadísticamente significativa. Por último, de la realización de este análisis para el servicio de agua resulta una ligera significación estadística de la asociación entre voto de derecha y producción privada en los municipios de mayor dimensión. Pero el resto de resultados se mantienen igual:

CUADRO 9.11

RESULTADOS ELECTORALES (GENERALES) Y FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS. MUNICIPIOS SIN COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

RESIDUOS SÓLIDOS	*Producción privada*		*Producción pública*		*t-student*
Tramo población	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	
Total	50,72 (9,98)	274	47,28 (10,23)	152	3,353***
> 30.000	50,18 (10,06)	121	46,48 (8,48)	49	2,438***
10.001 a 30.000	50,39 (10,38)	111	47,90 (11,47)	59	1,389*
2.001 a 10.000	53,16 (8,41)	42	48,27 (12,35)	38	2,048**

Nota: Entre paréntesis, desviación estándar. Niveles de significación: ***=1%, **=5%, * =10%.

CUADRO 9.12

RESULTADOS ELECTORALES (GENERALES) Y FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE AGUA. MUNICIPIOS SIN COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

AGUA	*Producción privada*		*Producción pública*		*t-student*
Tramo población	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	
Total	49,66 (9,61)	232	49,00 (10,38)	198	0,676
> 30.000	50,11 (8,62)	68	47,58 (9,59)	44	1,420*
10.001 a 30.000	49,22 (10,60)	120	47,76 (10,63)	46	0,806
2.001 a 10.000	50,15 (10,30)	44	51,30 (10,59)	52	–0,542

Nota: Entre paréntesis, desviación estándar. Niveles de significación: ***=1%, **=5%, * =10%.

ausencia de diferencias significativas en la cuota electoral de derecha entre producción privada y pública.

Como en otras cuestiones analizadas, se ha repetido el análisis empírico para las CCAA cuya muestra es suficientemente amplia y a la vez representativa de los municipios de la región. Los cuadros 9.13 y 9.14 presentan los resultados obtenidos para, respectivamente, el servicio de residuos sólidos y el de agua.

CUADRO 9.13

RESULTADOS ELECTORALES (GENERALES) Y FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS. CCAA SIGNIFICATIVAS

RESIDUOS SÓLIDOS	*Producción privada*		*Producción pública*		*t-student*
CCAA	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	
Andalucía	35,10 (9,4)	36	35,78 (10,22)	45	–0,31
Cataluña	46,74 (7,08)	98	43,41 (6,93)	8	1,30
C. Valenciana	54,05 (4,71)	58	51,57 (5,01)	6	1,16
Madrid	54,60 (9,66)	21	47,74 (9,62)	14	2,06**

Nota: Entre paréntesis, desviación estándar. Niveles de significación: ***=1%, **=5%, * =10%.

CUADRO 9.14

RESULTADOS ELECTORALES (GENERALES) Y FORMA DE PRODUCCIÓN DEL SERVICIO DE AGUA. CCAA SIGNIFICATIVAS

AGUA	*Producción privada*		*Producción pública*		*t-student*
CCAA	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	*Porcentaje derecha*	*Municipios*	
Andalucía	36,54 (9,0)	42	34,70 (9,42)	42	0,91
Cataluña	46,18 (7,43)	77	46,61 (5,24)	25	–0,32
C. Valenciana	53,64 (4,72)	43	54,61 (6,27)	7	-0,23

Nota: Entre paréntesis, desviación estándar. Niveles de significación: ***=1%, **=5%, *=10%.
Se omite el caso de Madrid, pues sólo un municipio de los 35 de la muestra tiene producción privada del servicio de agua.

Los resultados para estas CCAA en residuos van en la misma dirección que los resultados para toda España, pero su significación estadística es menor. En Madrid, el voto de derecha y la producción privada aparecen relacionados positivamente, y la relación es estadísticamente significativa. También es positiva la relación entre voto de derecha y producción privada en Cataluña y en la C. Valenciana. Pero en estos dos casos la diferencia entre los votos de derecha en municipios con producción privada y con producción pública no es significativa desde el punto de vista estadístico. Por último, en Andalucía no existen apenas diferencias.

Por lo que respecta al servicio de agua, en Andalucía, Cataluña y C. Valenciana las diferencias entre voto de derecha (o de izquierda) según los municipios tengan producción privada o producción pública no son significativas. Por tanto, los resultados en todas estas CCAA coinciden con los encontrados para el conjunto de España, mientras que en Madrid no ha sido posible este análisis dada la escasa relevancia de la producción privada del servicio de agua.

Los resultados obtenidos hasta ahora ofrecen indicaciones contradictorias: en el servicio de residuos sólidos la producción privada es más frecuente con alcaldes de derecha y en municipios con mayoría social de derecha en la muestra total, aunque este resultado no se encuentra en la mayoría de CCAA con muestras significativas. En cambio, en el caso del servicio de agua los resultados son coincidentes y no se han encontrado diferencias significativas de carácter político e ideológico entre una y otra forma de producción. Una forma de conseguir unos resultados más robustos es realizar un análisis multivariante. En los cuadros 9.A.1 y 9.A.2 del apéndice de este capítulo se presentan las estimaciones realizadas a partir de los datos generados mediante la encuesta y mediante bases de datos oficiales.

Los modelos estimados son significativos. Su capacidad explicativa es baja, aunque se sitúa en niveles habituales en los estudios revisados en el capítulo VI. Los resultados obtenidos confirman que, para ambos servicios, la existencia de cooperación intermunicipal está negativa y significativamente asociada con la producción privada. Por lo que respecta a las variables de tipo político e ideológico, las estimaciones confirman los hallazgos preliminares: la relación entre producción privada y derecha (alcalde o mayoría social) es significativa en el sector de los residuos sólidos, aunque los resultados hallados en el análisis autonómico obligan a tomar con cautela estas conclusiones. Por último, no se registran diferencias relevantes de tipo ideológico o político en el sector del abastecimiento de agua.

3. CONCENTRACIÓN Y COMPETENCIA EN EL MERCADO DE CONCESIONES DE SERVICIOS LOCALES

La revisión de la literatura teórica y empírica sobre privatización local sugiere que, desde el punto de vista de la eficiencia, es más importante el grado de competencia *por el* sector que la propia estructura de la propiedad de la empresa, cuyos potenciales efectos dependen de la intensidad de los estímulos derivados de la competencia. En este contexto, la existencia de problemas en la competencia por los contratos podría ser un obstáculo para la mejora tanto de la eficiencia técnica de la producción del servicio, que se reflejaría en los costes de producción de las empresas, como de la eficiencia asignativa, que se reflejaría en los costes pagados por los municipios o por los usuarios para sufragar el servicio. Por estos motivos, es evidente el interés de analizar el grado de concentración empresarial en los sectores de residuos sólidos y agua en España.

A partir de los datos obtenidos mediante la encuesta se ha podido establecer la identidad de la empresa titular de la concesión en 346 de los 354 municipios con producción privada del servicio de residuos y en 271 de los 272 municipios con producción privada del servicio de agua. Esto permite conocer y analizar la distribución de las concesiones por empresas.

Un análisis específico del grado de concentración empresarial puede realizarse mediante el empleo de indicadores de concentración bien asentados en la literatura económica. Aquí se usan los ratios de concentración RC1 (cuota de la empresa líder en el mercado), RC4 (cuota de las cuatro primeras empresas) e IHH (Índice de Hirschman-Herfindahl).

• **El ratio de concentración.** Se define como el porcentaje acumulado por las *k*-ésimas empresas: $RC = {}_{i=1}\sum^{k} (X_i/X) = {}_{i=1}\sum^{k} Q_i$, donde X_i es el tamaño de la *i*-ésima empresa, X es el tamaño total del mercado, y Q_i es la cuota de mercado de la *i*-ésima empresa. Este ratio puede tomarse para la empresa líder en el sector (CR1) o puede tomarse como combinación de un número determinado de empresas. En este último caso, el ratio de las cuatro empresas líderes (CR4) es el más empleado habitualmente en la literatura.

• **El Índice de Hirschman-Herfindahl (HH).** Se define como la suma de los cuadrados de las cuotas de mercado de las empresas del sector: $HH = {}_{i=1}\sum^{n} (Q_i^2)$, donde Q_i es la cuota de mercado de la *i*-ésima empresa y n es el total de las empresas del sector. Las empresas muy grandes ponderan proporcionalmente más y las muy pequeñas ponderan proporcionalmente menos, por lo que recoge tanto el número de empresas como la desigualdad entre ellas. Ésta es una gran ventaja sobre los ratios de concentración, lo que lo hace un índice de uso muy general.

A) Concentración y competencia en el servicio de residuos sólidos

El número total de concesiones de este servicio en la muestra es de 350, puesto que dos municipios, Barcelona (4) y Valencia (2) [12] tienen más de una empresa privada produciendo el servicio de recogida y transporte de residuos [13]. El cuadro 9.15 presenta los resultados derivados de la Encuesta sobre la estructura de las concesiones para el conjunto de

CUADRO 9.15

ESTRUCTURA DE LA TITULARIDAD DE LAS CONCESIONES. AÑO 2003

Titular	*Cuota de concesiones (%)*	*Cuota s/total de población servida por empresa privada (%)*	*Media de población por concesión*
Fomento de Construcciones y Contratas (FCC)	32,9	52,0	92.924
Ferrovial/CESPA	18,3	16,9	54.148
ACS/Urbaser	14,0	16,2	68.034
Acciona/Necso	2,9	1,2	23.957
Fomento Benicásim (FOBESA)	1,4	0,6	24.990
Sociedad Agricultores de la Vega (SAV SA)	1,4	2,2	91.874
Canaria de Limpiezas Urbanas (CLUSA)	1,1	0,5	25.575
Empresas con cuota concesiones 0,5 a 1 por 100	8,3	3,5	24.525
Empresas con cuota concesiones inferior al 0,5 por 100	19,7	7,0	20.804
Total			58.761

Nota: Las concesiones de empresas filiales en el sector se han integrado con las concesiones obtenidas por la empresa matriz del grupo.

Fuente: Elaboración propia.

[12] Desde 2000 Barcelona está dividida en cuatro áreas para el servicio de residuos sólidos, y los contratos de concesión son cuatro. Para estimular un proceso competitivo y facilitar la competencia por comparación se limitó a un máximo de dos (50 por 100) las concesiones que podía obtener una misma empresa. Las titulares de concesiones son FCC (2), Ferrovial-CESPA y Urbaser. En Valencia, las concesiones se reparten desde 1994 entre FCC (zona norte) y la Sociedad Agricultores de la Vega (zona sur). Dada la ausencia de información por debajo del nivel municipal sobre población servida, para el análisis empírico se supone que la población esta equidistribuida entre áreas geográficas y, por tanto, entre las concesiones.

[13] En algunos municipios la empresa que realiza la recogida y transporte de los residuos de eliminación es diferente a la empresa que realiza el servicio de los residuos selectivos, destinados a tratamiento. Para estos casos, en el análisis se ha tenido en cuenta la empresa encargada de los residuos de eliminación, que constituyen generalmente entre el 80 y el 90 por 100 del total de residuos sólidos. Por tanto, no son de esperar distorsiones significativas en el análisis de las cuotas de mercado.

España. Se identifican las empresas cuya cuota es superior al 1 por 100 de las concesiones. Se reúnen en dos grupos diferentes: 1) las empresas cuya cuota de concesiones está entre 0,5 y 1 por 100, y 2) las empresas con cuota inferior al 0,5 por 100.

El grado de concentración es muy alto, tanto en lo que respecta a la cuota de mercado según número de concesiones como, sobre todo, a la cuota de mercado según población servida [14]. Un solo grupo empresarial, Fomento de Construcciones y Contratas (FCC), agrupa más del 30 por 100 de las concesiones [15] y más del 50 por 100 de la población servida por empresas privadas. Por su parte, Ferrovial-CESPA, el segundo grupo empresarial del sector, agrupa el 18 por 100 de las concesiones y el 17 por 100 de la población servida. El tercer gran grupo, ACS-Urbaser, tiene el 14 por 100 de las concesiones y sirve al 16 por 100 de la población. El resto de grupos y empresas individuales queda muy lejos, y sólo cuatro presentan una cuota de mercado en las concesiones superior al 1 por 100.

En el otro extremo, más de un cuarto de las concesiones (28 por 100) ha sido asignado a empresas de dimensión muy reducida y de presencia microterritorial. Esto configura un sector caracterizado por un intenso grado de concentración dada la acumulación de contratos en las mayores empresas y un intenso grado de minifundismo en el extremo inferior de la dimensión empresarial, concentrado en pequeños municipios. De hecho, más de la mitad de las empresas con menor cuota de mercado sirven a municipios de menos de 10.000 habitantes.

En el estudio de los indicadores de concentración en cuanto al número de concesiones la agregación de todos los municipios implica un sesgo al alza en el peso de las empresas más importantes. Éstas tienen mayor presencia en los municipios de más población, y éstos, a su vez, están

[14] Una precisión es útil en este sentido. En la definición de las cuotas de mercado se ha considerado sólo los municipios atendidos por empresas privadas y la población servida por empresas privadas. En el informe del Servicio de Defensa de la Competencia N-03049 de 2003, relativo a la toma de control exclusivo por parte de Ferrovial de CESPA y TRASA, al analizar la estructura de la oferta se incluía como operadores a las empresas y unidades públicas. Esto no tiene sentido desde el punto de vista de la competencia, pues en España es excepcional que una empresa pública concurra a un concurso de concesión, a diferencia de países como Noruega o EEUU. En este sentido, los operadores públicos no forman parte de la estructura de la oferta en concesiones, y su inclusión en los análisis de la estructura de mercado es equivocada y desfigura los resultados y sus implicaciones.

[15] La cuota en las concesiones de las empresas de mayor dimensión está sesgada al alza, dado que su peso es mayor en los municipios de más población, y éstos están sobrerrepresentados en la muestra. Más adelante se retoma esta cuestión. Respecto a los cálculos según población servida por empresas privadas, la representatividad de la muestra en su conjunto es mucho más elevada, como se ha visto en el capítulo anterior. Por ello, si bien puede existir un cierto sesgo al alza en las cuotas de las empresas de mayor tamaño, tal sesgo debe ser muy ligero y es marginal su potencial efecto sobre los resultados obtenidos.

sobre-representados en la muestra. De ahí que se presente un total para todos los municipios y un total para los municipios de más de 10.000 habitantes. Para este último el potencial sesgo es irrelevante.

El cuadro 9.16.*a)* presenta la información sobre las principales empresas y sobre los índices de concentración calculados para el número de concesiones. El cuadro 9.16.*b)* presenta esta misma información para la población servida por empresas privadas.

FCC es la empresa líder del sector, tanto por lo que se refiere a las concesiones como a la población servida. Esto es así tanto en el conjunto de los municipios como para las diferentes segmentaciones según tamaño. La única excepción la encontramos en el segmento de municipios de menos de 10.000 habitantes; en éste, si bien el grupo con mayor cuota de concesiones es FCC, Ferrovial es el grupo con mayor cuota según población servida. Este grupo, Ferrovial, es precisamente la segunda empresa del sector en casi todas las segmentaciones efectuadas, aunque Urbaser ocupa la segunda posición en cuanto a población servida en el segmento de municipios intermedios, entre 10.001 y 30.000 habitantes.

Los ratios RC1 y RC4 muestran un nivel muy alto de concentración. La cuota de mercado de la empresa líder alcanza el 30 por 100 de las concesiones y el 50 por 100 de la población servida. Si consideramos por separado el mercado de municipios de mayor población las cuotas de la empresa líder aún son más altas. Al agregar las cuotas de mercado de las cuatro mayores empresas obtenemos que éstas concentran los dos tercios de las concesiones (tres cuartos en los municipios de población mediana y grande) y casi el 90 por 100 de la población servida. Si se toman como referencia los cuatro tipos de estructura de mercado caracterizados en BUESA y MOLERO (1998) para el análisis del CR4, el nivel de concentración es muy alto (nivel 1, superior al 60 por 100) tanto en lo que respecta a la población servida como a las concesiones. Sólo en los municipios de menor población se registran niveles de concentración de tipo 2 (alto), aunque se ha visto que las empresas menores son de tamaño muy reducido y su implantación microterritorial, lo que sugiere escaso potencial de competencia.

El Índice Hirschman-Herfindahl supera ampliamente el 0,10 para las concesiones y supera el 0,30 en cuanto a la población servida. De acuerdo con los cuatro tipos de estructura de mercado caracterizados en BESANKO *et al.* (2000), la estructura es de competencia monopolística (lo que requeriría diferenciación de productos) en las concesiones y de oligopolio por lo que respecta a la población. Dados los límites que existen en este sector para la diferenciación de producto, su estructura de mercado sugiere que la intensidad de la competencia es escasa y depende crucialmente de la rivalidad entre empresas.

CUADRO 9.16.*a)*

CUOTAS DE MERCADO (EN %) E ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN RESIDUOS SÓLIDOS. CONCESIONES

	N	*Líder*	*Cuota*	*Segundo grupo*	*Cuota*	*Tercer grupo*	*Cuota*	*RC1*	*RC4*	*HH*
Total	350	FCC	32,9	Ferrovial	18,3	Urbaser	14,0	0,329	0,680	0,163
Total (>10.000 ha.)	282	FCC	36,2	Ferrovial	19,1	Urbaser	16,7	0,362	0,745	0,198
Mun. > 30.000 hab.	144	FCC	39,9	Ferrovial	22,9	Urbaser	19,6	0,396	0,840	0,251
10.001 a 30.000 hab.	138	FCC	32,6	Ferrovial	15,1	Urbaser	13,0	0,326	0,638	0,152
Mun. < 10.000 hab.	68	FCC	19,1	Ferrovial	14,7	*	*	0,191	0,412	0,071

CUADRO 9.16.*b)*

CUOTAS DE MERCADO (EN %) E ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN RESIDUOS SÓLIDOS. POBLACIÓN SERVIDA POR EMPRESAS PRIVADAS

	N	*Líder*	*Cuota*	*Segundo grupo*	*Cuota*	*Tercer grupo*	*Cuota*	*RC1*	*RC4*	*HH*
Total	350	FCC	52,0	Ferrovial	16,9	Urbaser	16,2	0,520	0,862	0,326
Mun. > 30.000 hab.	144	FCC	55,2	Ferrovial	17,1	Urbaser	16,1	0,552	0,906	0,361
10.001 a 30.000 hab.	138	FCC	33,4	Urbaser	16,2	Ferrovial	14,7	0,334	0,677	0,164
Mun. < 10.000 hab.	68	Ferrovial	19,7	FCC	17,7	*	*	0,197	0,464	0,084

Nota: * La muestra de municipios de menos de 10.000 habitantes no permite determinar con suficiente grado de fiabilidad qué empresa ocupa la tercera posición en este segmento.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 9.17.*a)*

CUOTAS DE MERCADO (EN %) E ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN RESIDUOS SÓLIDOS. CONCESIONES

	N	*Líder*	*Cuota*	*Segundo grupo*	*Cuota*	*Tercer grupo*	*Cuota*	*RC1*	*RC4*	*HH*
Andalucía	36	Urbaser	33,3	Ferrovial	27,8	FCC	22,2	0,333	0,861	0,242
Cataluña	98	FCC	37,8	Ferrovial	16,3	Urbaser	8,2	0,378	0,673	0,182
C. Valenciana	58	FCC	37,9	SAV	8,6	FOBESA	8,6	0,379	0,638	0,176
Madrid	20	FCC	40,0	Ferrovial	40,0	Urbaser	15,0	0,400	1,000	0,345

CUADRO 9.17.*b)*

CUOTAS DE MERCADO (EN %) E ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN RESIDUOS SÓLIDOS. POBLACIÓN SERVIDA POR EMPRESAS PRIVADAS

	N	*Líder*	*Cuota*	*Segundo grupo*	*Cuota*	*Tercer grupo*	*Cuota*	*RC1*	*RC4*	*HH*
Andalucía	36	Urbaser	41,2	FCC	26,2	Ferrovial	19,8	0,412	0,877	0,281
Cataluña	98	FCC	56,9	Ferrovial	15,3	Urbaser	13,4	0,569	0,899	0,368
C. Valenciana	58	FCC	41,8	SAV	16,1	Ferrovial	12,2	0,418	0,780	0,230
Madrid	20	FCC	84,5	Ferrovial	8,0	Urbaser	7,3	0,845	1,000	0,726
Murcia	10	Ferrovial	59,7	FCC	30,4	Urbaser	8,4	0,597	1,000	0,457
Canarias	15	Urbaser	55,2	CLUSA	14,6	*	*	0,552	0,900	0,351
País Vasco	19	FCC	51,6	Ferrovial	47,2	*	*	0,516	1,000	0,489
Castilla y León	19	FCC	37,0	Urbaser	30,4	*	*	0,370	0,925	0,271
Castilla-La Mancha	14	Ferrovial	46,3	FCC	37,8	Urbaser	14,2	0,463	0,993	0,377
Galicia	21	Urbaser	38,0	Ferrovial	28,5	FCC	24,2	0,380	0,927	0,286

Nota: * La muestra de municipios en las CCAA no permite determinar con suficiente grado de fiabilidad qué empresa ocupa la tercera posición.
Fuente: Elaboración propia.

En los cuadros 9.17.*a)* y 9.17.*b)* se presenta un análisis similar a nivel autonómico. El análisis para el número de concesiones se limita a las CCAA cuya muestra ofrece significación estadística. Al analizar la población servida se incluyen más CCAA, aunque se dejan fuera aquellas en que el número de concesiones es demasiado pequeño.

En general, los resultados a nivel de CA reflejan unos grados de concentración empresarial aún más elevados que los existentes para el conjunto de España. Sólo en el caso de Valencia, Castilla y León, Galicia y Andalucía el índice HH muestra una situación de competencia monopolística. En el resto de CCAA la situación es de oligopolio, con una posición clara de dominio por parte de una empresa en los casos de Madrid, Cataluña y Canarias. El caso de Andalucía es un tanto singular, pues a pesar de tener un grado de concentración realmente alto en cuanto al número de concesiones, el hecho de que las cuotas de población estén más repartidas que en otras CCAA genera una situación de mayor competencia potencial.

En suma, el detalle autonómico viene a confirmar lo que se había hallado con el análisis para el conjunto de España: Los niveles de concentración empresarial son muy elevados, la estructura del mercado es muy desfavorable a la competencia por los contratos, y ésta depende crucialmente de la existencia de rivalidad abierta entre las empresas, especialmente las tres grandes: FCC, Ferrovial y Urbaser.

B) Concentración y competencia en el servicio de suministro de agua

El número total de concesiones de este servicio en la muestra es de 271. El cuadro 9.18 presenta los resultados derivados de la encuesta sobre la estructura de las concesiones para el conjunto de España. Se identifican las empresas cuya cuota es superior al 2 por 100 de las concesiones. Se reúnen en dos grupos diferentes: 1) las empresas cuya cuota de concesiones está entre 0,5 y 2 por 100, y 2) las empresas con cuota inferior al 0,5 por 100.

El grado de concentración es muy alto, tanto en lo que respecta a la cuota de mercado según número de concesiones como, sobre todo, a la cuota de mercado según población servida. Un solo grupo empresarial, Aguas de Barcelona (AGBAR) [16], agrupa más del 40 por 100 de las concesiones y más del 50 por 100 de la población servida por empresas privadas. Por su parte, FCC, el segundo grupo empresarial del sector, agrupa

[16] AGBAR tiene una variedad de marcas regionales, como Aguas del Norte, Aguagest, Sorea, etc.

CUADRO 9.18

ESTRUCTURA DE LA TITULARIDAD DE LAS CONCESIONES. AÑO 2003

Titular	*Cuota de concesiones (%)*	*Cuota s/total de población servida por empresa privada (%)*	*Media de población por concesión*
Aguas de Barcelona (AGBAR)	42,1	56,2	53.400
Fomento de Construcciones y Contratas FCC-Aqualia	30,3	25,7	33.948
Aguas de Valencia (AVAL)	4,8	3,7	31.247
Cassà Aigues i Depuració (CAD)	2,6	2,4	36.900
Ondagua - RWE	2,2	1,1	19.257
Gestagua	2,2	0,8	14.826
Empresas con cuota de concesiones entre 0,5 y 2 por 100	4,4	3,7	33.337
Empresas con cuota concesiones menor de 0,5 por 100	11,4	6,4	22.425
Total			39,983

Nota: Las concesiones de empresas filiales en el sector se han integrado con las concesiones obtenidas por la empresa matriz del grupo.
Fuente: Elaboración propia.

el 30 por 100 de las concesiones y el 26 por 100 de la población servida. El tercer grupo, Aguas de Valencia (AVAL), reúne el 5 por 100 de las concesiones y sirve al 4 por 100 de la población. El resto de grupos y empresas individuales queda muy lejos, y sólo tres presentan una cuota de mercado en las concesiones superior al 2 por 100.

En el otro extremo, un 16 por 100 de las concesiones ha sido asignado a empresas de dimensión muy reducida y de presencia microterritorial. Como en el caso de los residuos, esto configura un sector caracterizado por un intenso grado de concentración, en el que dos empresas acaparan casi todo el mercado, dada su acumulación de grandes contratos.

El cuadro 9.19.*a)* presenta la información sobre las principales empresas y sobre los índices de concentración calculados para el número de concesiones. En este caso la presencia de las grandes empresas es similar en todos los segmentos de población, por lo que la muestra no presenta sesgos relevantes [17]. El cuadro 9.19.*b)* presenta esta misma información para la población servida por empresas privadas.

[17] En todo caso, la sobre-representación de municipios catalanes en el segmento de menos de 10.000 habitantes puede sesgar un poco al alza el peso de AGBAR en este segmento. Este posible sesgo es irrelevante en términos globales de población servida.

CUADRO 9.19.*a)*

CUOTAS DE MERCADO (EN %) E ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN SUMINISTRO DE AGUA. CONCESIONES

	N	*Líder*	*Cuota*	*Segundo grupo*	*Cuota*	*Tercer grupo*	*Cuota*	*RC1*	*RC4*	*HH*
Total	271	AGBAR	42,1	FCC	30,3	AVAL	4,8	0,421	0,797	0,274
Total (>10.000 ha.)	218	AGBAR	40,8	FCC	30,7	AVAL	6,0	0,408	0,803	0,268
Mun. > 30.000 hab.	87	AGBAR	50,6	FCC	23,0	AVAL	5,7	0,506	0,816	0,315
10.001 a 30.000 hab.	131	FCC	35,9	AGBAR	34,4	AVAL	6,1	0,359	0,809	0,256
Mun. < 10.000 hab.	53	AGBAR	47,2	FCC	28,3	*	*	0,472	0,830	0,309

CUADRO 9.19.*b)*

CUOTAS DE MERCADO (EN %) E ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN SUMINISTRO DE AGUA. POBLACIÓN SERVIDA POR EMPRESAS PRIVADAS

	N	*Líder*	*Cuota*	*Segundo grupo*	*Cuota*	*Tercer grupo*	*Cuota*	*RC1*	*RC4*	*HH*
Total	271	AGBAR	56,2	FCC	25,7	AVAL	3,8	0,562	0,880	0,385
Mun. > 30.000 hab.	87	AGBAR	62,7	FCC	22,0	AVAL	3,3	0,627	0,889	0,444
10.001 a 30.000 hab.	131	FCC	38,4	AGBAR	32,7	AVAL	7,1	0,384	0,824	0,264
Mun. < 10.000 hab.	53	AGBAR	52,1	FCC	25,9	*	*	0,521	0,850	0,344

Nota: * La muestra de municipios de menos de 10.000 habitantes no permite determinar con suficiente grado de fiabilidad qué empresa ocupa la tercera posición en este segmento.

Fuente: Elaboración propia.

AGBAR es la empresa líder del sector, tanto por lo que se refiere a las concesiones como a la población servida. Esto es así tanto para el conjunto de los municipios como para las diferentes segmentaciones según tamaño. La única excepción la encontramos en el segmento de municipios medianos, entre 10.001 y 30.000 habitantes, en el que FCC es el grupo con mayor cuota de concesiones y de población servida. En el resto de segmentos, así como en el conjunto, FCC es el segundo grupo en cuota de mercado.

Los ratios RC1 y RC4 muestran un nivel muy alto de concentración. La cuota de mercado de la empresa líder supera el 40 por 100 de las concesiones y se acerca al 60 por 100 de la población servida. Si consideramos por separado el mercado de municipios de mayor población, las cuotas de la empresa líder aún son más altas, casi dos tercios de las concesiones y más del 60 por 100 de la población servida. Al agregar las cuotas de mercado de las cuatro mayores empresas obtenemos que éstas concentran el 80 por 100 de las concesiones y casi el 90 por 100 de la población servida. Por tanto, el análisis del CR4 indica que el nivel de concentración es muy alto (nivel 1, superior al 60 por 100) tanto en lo que respecta a la población servida como a las concesiones.

El Índice Hirschman-Herfindahl es casi del 0,3 para las concesiones y se acerca al 0,4 para la población servida. La estructura es de oligopolio y la competencia depende únicamente de la existencia de rivalidad entre las empresas.

En los cuadros 9.20.*a)* y 9.20.*b)* se presenta un análisis similar a nivel autonómico. El análisis para al número de concesiones se limita a las CCAA cuya muestra ofrece significación estadística. El número de CCAA incluidas se amplía al considerar la población servida.

En general, los resultados a nivel de CA reflejan unos grados de concentración empresarial aún más elevados que los existentes para el conjunto de España. La estructura de mercado acostumbra a ser de duopolio, cuando no prácticamente de monopolio. El sector del agua es cosa de dos (AGBAR y FCC) en todas las CCAA, con sólo dos excepciones. En primer lugar, la de Cataluña, donde el dominio de AGBAR es casi absoluto. El caso de Cataluña, y más específicamente del área metropolitana de Barcelona, es singular; en la ciudad de Barcelona y en muchos municipios adyacentes la propiedad de la red de suministro es privada. De hecho, tal es la antigüedad de la presencia de AGBAR que en algunos de estos municipios no existe formalmente una concesión o contrato en la actualidad, si bien todas las partes operan como si la hubiese [18].

[18] El caso específico de Cataluña ha sido tratado más extensamente en BEL y MIRALLES (2004).

CUADRO 9.20.a

CUOTAS DE MERCADO (EN %) E ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN SUMINISTRO DE AGUA. CONCESIONES

	N	*Líder*	*Cuota*	*Segundo grupo*	*Cuota*	*Tercer grupo*	*Cuota*	*RC1*	*RC4*	*HH*
Andalucía	43	FCC	55,8	AGBAR	18,6	*	*	0,333	0,884	0,359
Cataluña	77	AGBAR	66,2	FCC	13,0	CAP	9,1	0,662	0,896	0,465
C. Valenciana	43	AGBAR	32,6	AVAL	30,2	FCC	14,0	0,326	0,861	0,229

CUADRO 9.20.b

CUOTAS DE MERCADO (EN %) E ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN SUMINISTRO DE AGUA. POBLACIÓN SERVIDA POR EMPRESAS PRIVADAS

	N	*Líder*	*Cuota*	*Segundo grupo*	*Cuota*	*RC1*	*RC4*	*HH*
Andalucía	43	FCC	56,4	AGBAR	23,9	0,564	0,813	0,381
Cataluña	77	AGBAR	85,0	CAP	6,3	0,850	0,972	0,730
C. Valenciana	43	AGBAR	32,1	AVAL	24,9	0,321	0,872	0,216
Murcia	13	AGBAR	64,5	FCC	20,9	0,645	1,000	0,478
Castilla y León	15	AGBAR	65,0	FCC	27,4	0,650	0,996	0,501
Castilla-La Mancha	17	AGBAR	53,4	FCC	42,3	0,534	1,000	0,466
Galicia	20	AGBAR	43,0	FCC	42,6	0,430	0,976	0,375

Nota: * La muestra de municipios para el servicio de agua no permite, en general, determinar con suficiente grado de fiabilidad que empresa ocupa la tercera posición en este segmento.

A diferencia del sector de residuos sólidos, en las CCAA de Madrid, País Vasco y Canarias la producción privada en agua es muy escasa. Por tanto, no se incluyen en el cuadro.

Fuente: Elaboración propia.

La otra excepción es la de la C. Valenciana. Por una parte, además de los operadores dominantes (AGBAR y Aguas de Valencia), existen otros operadores que tienen cuotas de mercado apreciables: FCC, el 14 por 100 de las concesiones y el 12 por 100 de la población servida, y Fomento Agrícola Castellonense el 9 por 100 de las concesiones y el 18 por 100 de la población servida. Esto configura un panorama empresarial más diverso, lo que se traduce en unos índices de concentración sustancialmente más bajos. Por otra parte, si bien Aguas de Valencia es un grupo mediano a escala española, es muy grande a escala regional, donde concentra casi toda su actividad. Además, dadas las características de las empresas mixtas en la C. Valenciana, puede pensarse que este grupo es realmente el que tiene mayor presencia en la región. El servicio en la ciudad de Valencia es gestionado por una empresa mixta, EMIVASA, de la que Aguas de Valencia tiene el 80 por 100 del capital social y el ayuntamiento el 20 por 100 restante. Además, muchos municipios de la provincia de Valencia son servidos por EGEVASA, empresa mixta en la que la Diputación de Valencia participa con el 51 por 100 del capital y Aguas de Valencia con el 49 por 100. Estas singularidades pueden repercutir en mayor competencia potencial en la C. Valenciana.

No obstante, y excepción hecha del interesante caso valenciano, el análisis del detalle autonómico viene a confirmar, cuando no a acentuar, lo que se había hallado con el análisis para el conjunto de España: los niveles de concentración empresarial son muy elevados, la estructura del mercado es muy desfavorable a la competencia por los contratos y ésta depende crucialmente de la existencia de rivalidad abierta entre las empresas, especialmente las dos grandes.

Además, y adicionalmente, la duración media de las concesiones del servicio de agua en España es relativamente larga. Los datos obtenidos a partir de la Encuesta permiten situar el plazo medio de las concesiones de este servicio en casi veinte años, plazo que es más del doble que el encontrado para el servicio de residuos sólidos [19]. Es lógico que el plazo de las concesiones en el servicio de agua sea más largo que el del servicio de residuos, dada la naturaleza de los activos económicos implicados. Sin embargo, es también destacable el hecho de que el plazo medio de las concesiones del servicio del agua en España supera significativamente al de países como EEUU, en el que el término medio de las concesiones de agua es inferior a dieciséis años [20].

---

[19] De los 272 municipios con producción privada, 161 (59 por 100) han aportado información sobre la duración de la última concesión otorgada. La media es de 19,7 años (desviación estándar = 12,4). En el caso de los residuos sólidos, de la información aportada por 251 municipios, el 73 por 100 de los que tienen producción privada se desprende que la duración media de la concesión es de nueve años (desviación estándar = 4,51).

[20] A partir de información publicada en la revista *Public Works Financing* en 1998 y 2001, JOHNSON, MCCORMALLY y MOORE (2002) elaboran una tabla con información sobre la duración

4. CONCLUSIONES

En este capítulo se han analizado algunas cuestiones de interés relacionadas con la privatización local y la reforma del sector público local en España: 1) la existencia de otras alternativas de reforma, especialmente la cooperación intermunicipal; 2) algunas relaciones entre privatización local, política e ideología; y 3) la dinámica del mercado de servicios públicos locales, particularmente en lo que respecta a la concentración y la competencia.

Casi la mitad de los municipios de más de 2.000 habitantes cooperan con otros municipios para la producción del servicio de residuos sólidos. La intensidad de la cooperación presenta grandes diferencias entre CCAA. Todas ellas se asemejan, sin embargo, en el hecho de que la cooperación es más frecuente en los municipios de menor población. Esto sugiere que los municipios agregan el servicio para realizar economías de escala en el nivel de producción.

En el servicio de agua la cooperación está menos extendida, aunque es también significativa, pues la practican alrededor de un cuarto de los municipios. La disparidad territorial es también muy importante en este servicio. Sin embargo, y a diferencia del sector de residuos, en el sector del agua no existe una relación estrecha entre cooperación intermunicipal y tamaño del municipio. Si acaso, los municipios con más población presentan una frecuencia de cooperación algo mayor. La cooperación está muy extendida en los continuos urbanos de las áreas metropolitanas de Barcelona y Bilbao y en la Comunidad de Madrid. Esto sugiere que mediante la cooperación se realizan economías de densidad, que pueden ser relevantes habida cuenta del peso de la infraestructura de red en este servicio y las cuantiosas inversiones que requiere.

Por otra parte, la cooperación, aunque no es incompatible con la privatización local, parece asociada negativamente con la misma. La frecuencia de la producción privada en los municipios que cooperan es significativamente menor. Por el contrario, la producción pública pura (gestión directa + empresa municipal) es más frecuente en los municipios que cooperan. Estos resultados se dan tanto para el servicio de residuos sólidos como para el de agua. En suma, es probable que muchos municipios usen la cooperación para realizar economías de escala o de densidad, sin tener que recurrir a la agregación del ser-

---

de 46 contratos significativos. La duración media de esos 46 contratos es de 15,5 años. Muy probablemente, esta media es superior a la real, dado que en esta información los autores incluyen sólo contratos que ellos consideran de largo plazo.

vicio por el sector privado. O para tener una posición negociadora más fuerte en vista a eventuales iniciativas de cooperación con el sector privado.

Por lo que respecta a la relación entre privatización, política e ideología, los resultados sugieren que la producción privada en el servicio de residuos sólidos es más frecuente en municipios con alcalde de derecha o con mayoría social de derecha. Pero esta relación no existe en el servicio del agua; para éste no se encuentra relación significativa entre forma de producción, signo político de los alcaldes y signo político de las mayorías sociales. Cuando el análisis se limita a los municipios que no cooperan para la producción del servicio, aumenta la significación de la relación entre privatización local, política e ideología en el servicio de residuos. Y, además, en el servicio de agua se encuentra una ligera relación entre derecha y producción privada en los municipios más grandes.

Los resultados obtenidos en este ámbito deben ser tomados con cautela, al menos por dos motivos. En primer lugar, cuando se ha replicado el análisis en el nivel autonómico ha sido más difícil encontrar significación estadística en la relación entre privatización local, partidos e ideología, también en el caso de los residuos. Por otra parte, es importante tener presentes los objetivos y limitaciones del estudio realizado. El análisis se ha limitado a establecer correlaciones entre factores políticos e ideológicos y la forma de producción. Investigación futura acometerá objetivos más ambiciosos, incluido el análisis de los factores explicativos de la privatización, mediante el uso de información histórica relativa al momento en que se tomó por primera vez la decisión de externalización.

La última sección de este capítulo se ha dedicado a analizar la estructura del mercado privado de estos servicios locales y particularmente el grado de concentración en los mismos, uno de los factores más importantes respecto a las perspectivas de la competencia por el contrato. Los grados de concentración, medidos con indicadores habituales en los análisis de estructuras de mercado, indican que el servicio de residuos se mueve entre la competencia monopolística y el oligopolio. En el caso del agua, la estructura de mercado es de duopolio. Los análisis de las estructuras de mercado a nivel regional indican generalmente mayores niveles de concentración, tanto en los residuos sólidos como en el agua. La competencia depende básicamente de la existencia de rivalidad abierta entre las empresas líderes en cada uno de los sectores. Ciertamente, los resultados son desalentadores para la competencia, sobre todo en el servicio de agua.

APÉNDICE

FORMA DE PRODUCCIÓN, POLÍTICA E IDEOLOGÍA: ANÁLISIS MULTIVARIANTE

La revisión de la literatura en el capítulo VI ha sido exhaustiva, por lo que se prescinde aquí de la presentación formal de las características del modelo estimado. Se consideran:

• Como variable dependiente: la forma de producción del servicio [1, privada; 0, pública]. Se prescinde de la producción mediante empresa mixta.

• Como variables objetivo del análisis, alternativamente: 1) el partido del alcalde [derecha 1, izquierda 0]; y 2) la mayoría social del municipio [% voto de derecha en elecciones generales (promedio 2000 y 2004)].

• Como variables de control: 1) la población; 2) la existencia de cooperación intermunicipal, que se supone asociada negativamente a la producción privada; y 3) la pertenencia a Cataluña, comunidad sobrerepresentada en la muestra.

CUADRO 9.A.1

FACTORES RELACIONADOS CON LA FORMA DE PRODUCCIÓN (ESTIMACIÓN TOBIT). RESIDUOS SÓLIDOS

Variable	*Producción privada*	*Producción privada*
Constante	0,6081 (0,000)***	–0,0489 (0,922)
POBLA	5,41 · e10-9 (0,998)	–5,64 · e10-9 (0,835)
$POBLA^2$	2,87 · e10-14 (0,787)	4,90 · e10-14 (0,638)
COOPERA	–0,1501 (0,001)***	–0,1354 (0,002)***
CAT	0,3111 (0,000)***	0,3153 (0,000)***
ALCALDE	0,1047 (0,012)**	— —
MAYORÍA	— —	0,7130 (0,000)***
Prob chi2 Pseudo-R^2 N	0,0000*** 0,0906 458	0,0000*** 0,0967 514

Notas: Entre paréntesis, probabilidad de que el coeficiente sea cero.
Las estrellas indican los siguientes niveles de significación: ***=1%, **=5%, y *=10%

CUADRO 9.A.2

FACTORES RELACIONADOS CON LA FORMA DE PRODUCCIÓN (ESTIMACIÓN TOBIT). AGUA

Variable	*Coeficiente*	*Coeficiente*
Constante	0,5805 (0,000)***	0,5810 (0,000)
POBLA	–3,36 · e10-7 (0,277)	–3,93 · e10-7 (0,201)
$POBLA^2$	9,41 · e10-14 (0,421)	1,10 · e10-13 (0,344)
COOPERA	-0,3091 (0,000)***	–0,2761 (0,000)***
CAT	0,2663 (0,000)***	0,2431 (0,000)***
ALCALDE	0,0110 (0,807)	— —
MAYORÍA	— —	0,0065 (0,974)
Prob chi2 Pseudo-R^2 N	0,0000*** 0,0895 442	0,0000*** 0,0790 495

Notas: Entre paréntesis, probabilidad de que el coeficiente sea cero.
Las estrellas indican los siguientes niveles de significación: ***=1%, **=5%, y *=10%.

CAPÍTULO X

CONCLUSIONES

1. PRIVATIZACIÓN LOCAL: ALCANCE, CAUSAS Y EFECTOS

Se planteaban en el inicio de este trabajo una serie de preguntas de carácter general: ¿Qué es la privatización y cuál ha sido su alcance? ¿Por qué se ha adoptado la privatización? ¿Qué efectos económicos ha tenido? Estas cuestiones, y algunas de sus ramificaciones más concretas, han articulado el desarrollo de esta investigación.

A) ¿Qué es?

La privatización es la transferencia desde el sector público al sector privado de la propiedad o el control de actividad productiva. En el ámbito local, la forma más habitual de transferir actividad productiva hacia al sector privado ha sido mediante el otorgamiento de contratos y concesiones para la producción de servicios que, anteriormente, eran realizados directamente por la administración.

La privatización local se basa en la separación entre provisión y producción de servicios. El gobierno local es responsable de garantizar la existencia y oferta de ciertos servicios, es decir, de la provisión de estos servicios. Esta responsabilidad puede haber sido asumida como decisión política o puede estar establecida por la legislación general. Sin embargo, la provisión del servicio por el gobierno no exige que la producción corra también a su cargo. El gobierno puede encargar al sector privado que organice los factores productivos necesarios para la producción del servicio. Generalmente, al contratar la producción de algún servicio con el

sector privado, el gobierno se reserva importantes facultades de intervención directa: en su forma de financiación, en la fijación específica de tarifas y precios y en las características de suministro del servicio, entre otras.

El alcance de la privatización local en las últimas décadas ha sido amplio, especialmente en los países desarrollados. La producción privada de servicios públicos locales ha pasado a ser la forma organizativa mayoritaria en servicios como el de residuos sólidos en muchos países, como los escandinavos o España. En otros muchos países, como Holanda, Italia, Alemania y EEUU, su peso está en torno a la mitad. Sin embargo, en otros servicios locales como el suministro de agua la extensión de la producción privada ha sido mucho más modesta y ha tenido lugar, sobre todo, en países como España y, especialmente, Francia, cuya tradición en este ámbito ya era importante. En la mayoría de países desarrollados, la presencia pública en los servicios con un fuerte componente de red, continúa teniendo un peso hegemónico o mayoritario.

B) ¿Por qué se privatiza?

Es muy difícil dar una respuesta taxativa a la pregunta sobre los motivos que han impulsado a los gobiernos locales a privatizar. En el caso de la privatización de grandes sectores regulados a nivel estatal, efectuada mediante venta de empresas públicas, hay un cierto consenso en atribuir la relevancia principal a los motivos relacionados con la Hacienda Pública (obtención de ingresos y reducción de pérdidas). Pero no está tan clara la influencia de los factores hacendísticos en la privatización local, pues, al fin y al cabo, no se acostumbra a obtener ingresos mediante la contratación externa en la medida en que no se están vendiendo activos.

Una posible excepción podría ser que se emplee el proceso de reforma que implica la privatización para aumentar las tasas o precios cobrados a los contribuyentes o usuarios por los servicios. Esto es consistente con la evidencia que indica que las leyes estatales que limitan la presión fiscal local en EEUU han impulsado la privatización. Y también existe evidencia empírica para España que indica que los municipios con producción privada del servicio de residuos sólidos cubren una mayor parte del coste del servicio con tasas de usuarios. Sobre todo en el caso de los municipios de menor población. Pero, en general, más allá de esta cuestión, no parece que los motivos fiscales hayan jugado un papel primordial en la decisión de privatizar.

En cuanto a la reducción de costes, la idea de realizar economías de escala mediante la agregación puede haber sido influyente, y la privati-

zación puede haber sido un instrumento muy usado con este objetivo. Además, el balance entre los costes de transacción implicados por la contratación externa y los potenciales beneficios derivados de la producción privada también han tenido una cierta influencia.

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. Por último, la evidencia es muy sistemática en el sentido de que no existe una asociación significativa entre la ideología de los políticos locales y la decisión sobre la forma de producción del servicio. La aproximación de los políticos a la privatización local es mucho más pragmática que ideológica. Es probable que se combinen motivaciones, por una parte, referidas a los costes y al funcionamiento del servicio con, por otra parte, intereses de tipo político, que 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.

C) ¿Qué efectos económicos tiene?

En el sector de residuos sólidos, el mercado privado puro está asociado a mayores costes que los derivados de la provisión pública. Con provisión municipal, la existencia de contratación competitiva parece inducir a menores costes, tanto cuando la producción es privada como cuando el contrato es ganado por una unidad o empresa pública. Es muy general el resultado de que la competencia por la producción del servicio va asociada a una mejora de las condiciones de costes. Por tanto, la competencia parece ser más relevante que la propiedad. Por lo que respecta al servicio de suministro de agua, la evidencia acumulada en la década de los ochenta y noventa para los EEUU y en la presente década para el Reino Unido y para otras zonas geográficas es clara y robusta en el sentido de que no se encuentran diferencias sistemáticas entre producción pública y producción privada por lo que respecta a productividad y a eficiencia.

Probablemente, la privatización tuvo efectos positivos en muchos municipios en el momento de su aplicación inicial, especialmente si se aplicó para superar situaciones de fuerte degradación de la calidad del servicio. Pero una cuestión central es la introducida por la posibilidad de obtener beneficios a través de otras reformas de la administración pública diferentes de la privatización (cooperación intermunicipal, flexibilización de las fórmulas organizativas públicas puras o cooperación con el sector privado mediante empresas mixtas, entre otras), lo que hace necesario la comparación general de costes entre producción pri-

vada y producción pública. Y en esta comparación de costes la evidencia reciente más robusta revisada en el capítulo VII muestra, de forma sistemática, ausencia de diferencias entre una y otra forma de producción.

Por otra parte, existe una gran inquietud respecto a la sostenibilidad en el tiempo de los posibles ahorros de costes derivados de la reforma. Si se ha visto la introducción de competencia por el contrato como un mecanismo poderoso para generar mejoras de eficiencia productiva y traslado de los ahorros a los contribuyentes/consumidores, es lógica la preocupación por la concentración en el sector privado que producen los servicios locales. Si la competencia por el contrato se degrada una vez la empresa privada toma posición de dominio sobre el servicio de un municipio, desaparece la principal fuente que impulsa la existencia de beneficios para los contribuyentes o usuarios.

2. PRIVATIZACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

A) La radiografía del servicio de residuos sólidos

Más de la mitad de los municipios españoles optan por la producción privada, mientras que alrededor de un tercio mantienen la producción pública pura (gestión directa + empresa pública). En una fracción más pequeña de los municipios, que se sitúa entre el 5 y el 10 por 100, el sector público mantiene algún grado de control sobre la producción del servicio, que es realizada por empresas de capital mixto, público y privado. Por tanto, la participación del sector privado en la producción del servicio alcanza casi a los dos tercios de los municipios. La población media de los municipios con producción pública tiende a ser menor que la de los municipios con producción privada. Por este motivo, las cuotas de la producción privada aumentan si atendemos a la población servida, mientras que las de la producción pública descienden.

Las pautas respecto a las formas de organización presentan grandes diferencias entre territorios. Andalucía, Asturias, Baleares y Extremadura son las únicas CCAA donde la producción pública pura está más extendida que la privada, aunque esta última mantiene cuotas significativas en todos los casos. En el resto de CCAA, la producción privada tiene carácter mayoritario. La cuota de la producción privada es especialmente elevada en las CCAA del corredor mediterráneo (Cataluña, C. Valenciana y Murcia) y en las del Valle del Ebro (Aragón, Navarra, La Rioja y País Vasco).

B) La radiografía del servicio de suministro de agua

Algo más de un 40 por 100 de los municipios españoles optan por la producción privada, mientras que algo más de la mitad optan por la producción pública pura. Si se considera la extensión de la empresa mixta, la participación privada en la producción del servicio alcanza casi a la mitad de los municipios. La población media de los municipios con producción mixta es superior a la del resto de los municipios, por lo que, sobre todo cuando se tiene en cuenta la población servida, las cuotas de la producción mixta son significativas.

La diversidad territorial respecto a las formas de organización del servicio del agua es también muy grande. Aunque las pautas respecto a la forma de producción no son las mismas en cada comunidad que las halladas para los residuos. Por ejemplo, en el País Vasco y Madrid, donde la producción privada del servicio de residuos era muy mayoritaria, en el servicio de agua la producción privada es marginal. En la mayoría de CCAA existe menos producción privada en agua que en residuos, auque en algunos casos, como Andalucía y Asturias, la cuota de la producción privada es algo mayor en agua.

C) Cooperación intermunicipal, política e ideología y concentración y competencia

En el conjunto de España casi la mitad de los municipios producen el servicio de residuos sólidos mediante la cooperación intermunicipal. Existen grandes diferencias territoriales en el grado de cooperación, que parece más frecuente en las CCAA con mayor cuota de producción pública, como Andalucía. De hecho, el análisis empírico muestra que existe una asociación significativa negativa entre cooperación intermunicipal y producción privada. Una pauta regular, observada sin excepciones, es la disminución del grado de cooperación a medida que aumenta la población del municipio. Éste ofrece una indicación clara de que la cooperación intermunicipal persigue básicamente el aprovechamiento de economías de escala, que se agotan a medida que aumenta la población. En suma, muchos municipios utilizan la cooperación para realizar economías de escala. Una parte significativa de los mismos —aunque no todos— usan este instrumento de forma alternativa a la privatización. Además, una parte importante de los municipios que cooperan entre sí colaboran con el sector privado mediante empresas mixtas.

La cooperación intermunicipal en el servicio de agua está menos extendida y es practicada por algo menos de un cuarto de los municipios. También se producen grandes diferencias territoriales, pero vuelve

a existir una asociación negativa y significativa entre cooperación intermunicipal y producción privada. Por otra parte, en el servicio del agua no existe una pauta clara de relación entre tamaño del municipio y cooperación. En este caso, el hecho más significativo es la existencia de cooperación, sobre todo entre municipios de población mediana y grande, en continuos urbanos metropolitanos. Esta cooperación perseguiría la realización de economías de densidad, propias de servicios donde predomina el carácter de red de la infraestructura.

Por lo que respeta a factores de tipo político e ideológico, en el servicio de residuos sólidos se ha encontrado una asociación positiva y significativa entre la producción privada tanto en los gobiernos locales de derecha como en las mayorías ideológicas de derecha. Este resultado debe ser tomado con cautela, pues en el análisis realizado para las cuatro principales CCAA de la muestra, Andalucía, Cataluña, C. Valenciana y Madrid, sólo en el caso de esta última se ha encontrado una relación significativa entre forma de producción y signos político (partido en la alcaldía) e ideológico, pero no en los casos restantes. Por otra parte, y por lo que respecta al servicio del agua, no se ha encontrado asociación significativa entre la forma de producción del servicio y el partido político en el gobierno local o la mayoría electoral en el municipio.

Por último, en ambos servicios las estructuras de mercado son de tipo oligopolístico. Los valores que toman los indicadores de concentración son muy elevados. Especialmente en el caso del servicio del agua; en éste, en la mayoría de las CCAA se dan situaciones de duopolio, cuando no de monopolio de hecho. Los niveles de concentración hallados no invitan precisamente al optimismo respecto a las perspectivas de la competencia por los contratos, sobre todo cuando esto se combina con la duración temporal de las concesiones, que son relativamente largas.

3. A MODO DE EPÍLOGO

Las cosas no son simples ni lineales en numerosos terrenos de la política pública. El de la privatización local es uno de ellos. El análisis económico y la evaluación empírica de la experiencia acumulada no ofrecen base para conclusiones indudables ni, por tanto, para muchas prescripciones de tipo general. Sí es posible, sin embargo, sostener con carácter general que la comparación entre producción pública y producción privada en el ámbito de los servicios públicos locales no es una partida entre buenos (malos) y malos (buenos). Por tanto, de aquí se deriva un primer aspecto a tener en cuenta: Éste no es un terreno propicio para los defensores apasionados de la superioridad sistemática de la producción privada, y tampoco lo es para los defensores incondicionales de la bondad de lo público.

En general, los procedimientos de la gestión privada son más flexibles que los de la gestión pública, y los incentivos a la innovación, especialmente en materia de ahorro de costes, trabajan mejor con producción privada. El funcionamiento cotidiano de muchos mercados de bienes y servicios lo muestra con claridad. El problema es que, precisamente, nos encontramos aquí en ámbitos donde domina el "no-mercado". Así lo muestra una de las pocas conclusiones ampliamente aceptadas, que goza tanto de fundamento en el análisis económico como de confirmación empírica: la provisión de servicios como el de los residuos sólidos mediante el mercado privado, con acuerdos libres entre oferentes y demandantes privados, es sistemáticamente más cara y menos eficaz que los sistemas de provisión municipal y producción mediante monopolio, sea éste público o privado.

Por otra parte, desde el punto de vista colectivo no existe nada intrínsecamente superior en la producción pública de servicios locales como los que han centrado nuestra atención. No se adivinan grandes efectos sobre los valores comunitarios de la forma en que se organice la recogida de los residuos sólidos o el suministro de agua. Tampoco debería plantear problemas el que existan agentes económicos que pretendan obtener beneficio económico mediante la producción de este tipo de servicios. Es indiscutible el poder de la búsqueda de beneficios como estímulo para mejorar la forma en que se suministran bienes y servicios y para reducir los costes de tal suministro en la mayoría de mercados. El asunto relevante aquí es que estos estímulos resulten también en beneficios para consumidores y contribuyentes, y esto no está siempre asegurado.

A partir de la discusión del análisis teórico y de la evidencia empírica, ¿qué se puede decir sobre las condiciones que deberían darse para privatizar un servicio en un municipio? La primera es que realmente exista la necesidad de reforma; es decir, que el servicio funcione de manera deficiente o esté generando costes excesivos. Si ésta es la situación, la privatización es una alternativa para mejorar el suministro del servicio. Claro que no es la única alternativa existente. Existe la posibilidad de reformar la organización de la producción pública y también la posibilidad de cooperar con el sector privado a través de empresas mixtas. En este contexto, para optar por la privatización es básica la posibilidad de establecer contratos lo más completos posibles que permitan gobernar adecuadamente la relación entre gobierno y sector privado.

Parece claro que la reorganización interna de los servicios locales impone más esfuerzo a políticos y gestores locales que la privatización, pues ésta implica —entre otras cosas— el encargo al exterior de la reforma del servicio. Muchos responsables locales pueden haber optado

por la privatización para desprenderse de preocupaciones de tipo organizativo. Sin embargo, la privatización libera a los políticos y gestores locales de una serie de problemas y les impone otros diferentes. Sobre todo, el de incurrir en procedimientos de contratación externa que para ser buenos deben ser costosos, e incurrir en costes relevantes de supervisión del funcionamiento del servicio una vez éste ha sido contratado. De aquí se deriva otra consideración muy importante: la privatización local no elimina la implicación del gobierno local en la provisión del servicio. Lo que hace es dar menos relevancia a unas tareas y dar más relevancia a otras. Por tanto, los responsables locales que usan la privatización para despreocuparse del servicio es muy probable que acaben obteniendo servicios peores, más caros, o ambas cosas a la vez.

Los gobiernos pueden emprender reformas alternativas que mejoren el suministro del servicio sin necesidad de trasladar su producción al sector privado. En este contexto existen algunas cuestiones que parecen relevantes, como por ejemplo la existencia de relaciones cooperativas entre los responsables de la gestión local y los empleados en estos servicios y sus representantes. Al fin y al cabo, la mayoría de los servicios locales son intensivos en trabajo, y la reforma es, en gran medida, un cambio en la organización del trabajo.

Muchos municipios españoles, de población mediana o grande, deberían seguir con atención las experiencias de fragmentación del servicio dentro del término municipal y asignación de monopolios parciales a diferentes empresas, que pueden ser públicas y/o privadas. Los ejemplos en España son muy escasos, pero en países como Suecia y EEUU constituyen un instrumento de reforma de uso creciente en servicios como el de residuos sólidos. Las condiciones para que esto sea viable son básicamente dos: 1) que el servicio no esté caracterizado por infraestructuras de red, como es el caso del agua; y 2) que los segmentos resultantes de la partición no queden por debajo de la escala óptima de operación, según producto. Si estas condiciones se cumplen, una reforma de este tipo puede ser eficaz para introducir mayor grado de competencia por el contrato. También puede facilitar la supervisión del gobierno contratante, pues aumenta la probabilidad de disponer de información fiable sobre el funcionamiento del servicio y sobre sus costes reales.

La privatización local no ha sido ni una panacea universal, como preveían los idealizadores de lo privado, ni ha causado perjuicios irreparables a la calidad del servicio, como predecían los idealizadores de lo público. Existe la percepción, sustentada en evidencia empírica, de que la privatización ha podido reportar beneficios iniciales tras su aplicación. Pero estos beneficios pueden haberse diluido en el tiempo a causa de la consolidación de monopolios locales privados, que, una vez insta-

lados, han sido eficaces para prevenir la competencia futura por los contratos. Además, las reformas alternativas en los municipios que han conservado la producción pública han disminuido, cuando no eliminado, la diferencia de costes entre producción pública y privada.

Es posible que uno de los beneficios más claros y más permanentes de la privatización haya sido, precisamente, inducir la reforma del servicio en muchos municipios que han conservado la producción pública. Uno de los problemas de la gestión pública es la relativa ausencia de amenaza de bancarrota y desaparición de la empresa, por lo que se carece de uno de los elementos básicos de disciplina de los gestores. La extensión de la privatización ha podido tener un efecto equivalente al de la amenaza de bancarrota para los gestores de servicios públicos, pues el político ha adquirido una alternativa importante ante un funcionamiento muy deficiente de la producción pública: recurrir a una empresa privada. Y la disponibilidad de esta alternativa ha aumentado en la medida en que la realidad de la producción privada se ha extendido. Evitar la privatización es un buen estímulo para la mejora organizativa en el sector público, que no anda habitualmente sobrado de este tipo de incentivos.

Por otra parte, es posible que los municipios que han reformado y preservado la producción pública estén beneficiando a su vez a los municipios que se han privatizado. Uno de los principales problemas detectados con la privatización es la existencia de estructuras de mercado muy concentradas, que hacen la competencia por el contrato muy problemática. Esto confiere un fuerte poder a la empresa que ha conseguido un contrato. El hecho de que se mantenga la producción pública en el entorno mantiene la perspectiva de la producción pública como posible alternativa a la producción privada. Por tanto, puede actuar como elemento de disciplina en un entorno de fuerte poder de mercado.

En suma, la existencia de un cierto balance entre producción pública y producción privada puede ser deseable, al estimular la reforma interna de los municipios que mantienen la producción pública y al mantener la producción pública como posible alternativa ante un funcionamiento deficiente de la producción privada. Ésta sería otra muestra más de que lo público y lo privado pueden ayudarse mutuamente.

Es aconsejable dejar de lado la extendida idea de que lo público y lo privado están necesaria y permanentemente en conflicto y centrar más la atención sobre los espacios de cooperación. Al fin y al cabo, ya hemos aprendido, a veces con mucho coste, que el Mercado ni puede existir ni puede funcionar adecuadamente sin la ayuda del Estado. También sabemos que el Mercado es una institución muy potente y útil, y además puede ser de gran ayuda para que el Estado consiga los objetivos que le son propios. Unas veces mediante la producción directa, y otras no.

BIBLIOGRAFÍA

ADLER, M. (1999), «Been there, done that: The privatization of street cleaning in nineteenth century New York», *The New Labor Forum,* 0 (4, Spring), 88-99.

AEAS (1990, 1997, 1998, 2000, 2002, 2004), *Suministro de agua potable y saneamiento en España (1987, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002). Encuesta nacional de abastecimiento, saneamiento y depuración.* Madrid: Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento.

AGBAR (2004), *Sociedad General de Aguas de Barcelona. Ejercicio 2003.* Barcelona: Agbar.

ALBI, E., J. M. GONZÁLEZ PÁRAMO y G. LÓPEZ CASASNOVAS (1997), *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos.* Barcelona: Ariel.

ALCAIDE INCHAUSTI, J., y P. ALCAIDE GUINDO (2003), *Balance económico regional (Autonomías y Provincias). Años 1995 a 2002.* Madrid: Funcas.

ANTONIOLI, B., y M. FILIPPINI (2002), «Optimal size in the waste collection sector», *Review of Industrial Organization,* 20 (3), 239-252.

ANWANTDER, L., y T. Jr. OZUNA (2002), «Can public sector reforms improve the efficiency of public water utilities?», *Review Environment and Development Economics,* 7 (4), 687-700.

ASCHER, K. (1987a), *The politics of privatisation: Contracting out public services.* New York (NY): St. Martin's Press.

— (1987b), «The business of local government - An alternative view of the privatization debate», *The Privatization Review,* 3 (4). Reimpreso en R. L. KEMP (ed.) (1991), *Privatization. The provision of public services by the private sector.* Jefferson (NC): McFarland, 297-304.

ASHTON, J. K. (2000a), «Cost efficiency in the UK water and sewerage industry», *Applied Economics Letters,* 7 (7), 455-458.

— (2000b), «Total factor productivity growth and technical change in the water and sewerage industry», *The Service Industries Journal,* 20 (4), 121-130.

AUBIN, D. (2003), «Belgium», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 49-68.

AUBIN, D., y F. VARONE (2003), «Luxembourg», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 211-221.

AUGER, D. A. (1999), «Privatization, contracting, and the States: Lessons from state government experience», *Public Productivity and Management Review,* 22 (4), 435-454.

BAILEY, S. J., y C. DAVIDSON (1999), «The purchaser-provider split: theory and UK evidence», *Environment and Planning C: Government and Policy,* 17 (2), 161-175.

BALLARD, M. J., y M. E. WARNER (2000), *Taking the high road: Local government restructuring and the quest for quality.* Cornell Working Papers in Planning # 194. Ithaca (NY): Cornell University, (http://www.cce.cornell.edu/restructuring/).

BAUMOL, W. J. (1982), «Contestable markets: An uprising in the theory of industry structure», *American Economic Review,* 72 (1), 1-15.

BECKER, G. S. (1983), «A theory of competition among pressure groups for political influence», *Quarterly Journal of Economics,* 98 (3), 371-400.

— (1985), «Public policies, pressure groups and dead weight losses», *Journal of Public Economics,* 28 (3), 329-347.

BEL, G. (2000), «Liberalización y competencia», *Claves de Razón Práctica,* 0 (105), 23-29.

— (2001), «Política industrial», en M. CALLEJÓN (coord.), G. BEL, M. T. COSTA y A. SEGARRA, *Economía industrial.* Madrid: Civitas, 245-286.

— (2002a), «Privatization: Public offerings and political objectives», *Applied Economics,* 34 (11), 1421-1432.

— (2002b), «La liberalización en España en perspectiva comparada», en L. CASES (dir.), *Anuario de la Competencia 2001.* Madrid: Marcial Pons, 169-187.

— (2002c), «Privatización de servicios locales: Algunas implicaciones sobre las tasas de usuarios y el presupuesto», *Análisis Local,* 0 (45), 45-58.

— (2003), «Confidence building and politics in privatization: Some evidence from Spain», *Economics Letters,* 78 (1), 9-16.

— (2004), «Estado ¿versus? mercado», *Estudios de Economía Aplicada,* 22 (45), 231-249.

— (2006a), «The coining of "privatization" and Germany's National Socialist Party», *Journal of Economic Perspectives,* 20 (en prensa).

— (2006b), «Un análisis de los gastos municipales por el servicio de residuos sólidos urbanos», *Revista de Economía Aplicada* (en prensa).

BEL, G., y A. COSTAS (2000), «Privatización, competencia y consumidores: una nueva agenda de reformas para la postprivatización», *Economistas,* 0 (84), 329-335.

— (2001), «La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política», *Revista de Historia Industrial,* 0 (19/20), 105-132.

— (2006), «Do public sector reforms get rusty?: Local privatization in Spain», *Journal of Policy Reform,* 9 (1), en prensa.

BEL, G. y A. MIRALLES (2003), «Factors influencing privatization of urban solid waste collection in Spain», *Urban Studies,* 40 (7), 1323-1334.

— (2004), «La competencia en el sector de los servicios públicos locales en España», en L. CASES (dir.), *Anuario de la Competencia 2003.* Madrid: Marcial Pons, 207-222.

— (2005), *Machiavelian taxation? Political and economic determinants of public services financing.* Working Paper. Universitat de Barcelona.

BENNETT, J. T., y M. H. JOHNSON (1979), «Public versus private provision of collective goods and services: garbage collection revisited», *Public Choice,* 34 (1), 55-63.

BENTLEY, A. F. (1908), *The Process of Government.* Chicago (IL): University of Chicago Press.

BENTON, J. E., y D. C. MENZEL (1992), «Contracting and franchising county services in Florida», *Urban Affairs Quarterly,* 27 (3), 436-456.

BERENYI, E. B. (1981), «Contracting out refuse collection: The nature and impact of change», *Urban Interest,* 3 (1), 30-42.

BERENYI, E. B., y B. J. STEVENS (1988), «Does privatization work? A study of delivery of eight local services», *State and Local Government Review,* 20 (1), 11-21.

BESANKO, D., D. DRANOVE y M. SHANLEY (2000), *The Economics of Strategy.* New York (NY): John Wiley & Sons.

BESLEY, T., y S. COATE (1997), «An economic model of representative democracy», *Quarterly Journal of Economics,* 112 (1), 85-114.

BHATTACHARYYA, A., T. R. HARRIS, R. NARAYANAN y K. RAFFIE (1995), «Specification and estimation of the effect of ownership on the economic efficiency of water utilities», *Regional Science and Urban Economics,* 25 (6), 759-784.

BHATTACHARYYA, A., E. PARKER y K. RAFFIE (1994), «An examination of the effect of ownership on the relative efficiency of public and private water utilities», *Land Economics,* 70 (2), 197-209.

BIAIS, B., y E. PEROTTI (2002), «Machiavellian privatization», *American Economic Review,* 92 (1), 240-258.

BISHOP, M., J. KAY y C. MAYER, eds. (1994), *Privatization and economic performance.* Oxford: Oxford University Press.

BLAUG, M. (2001), «No History of Ideas, please, we're economists», *Journal of Economic Perspectives,* 15 (1), 145-164.

BOARDMAN, A. E., y A. R. VINING (1989), «Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed, and state-owned enterprises», *Journal of Law and Economics,* 32 (1), 1-33.

BODKIN, R. G., y D. W. CONKLIN (1971), «Scale and other determinants of municipal government expenditures in Ontario: A quantitative analysis», *International Economic Review,* 12 (3), 465-481.

BÖS, D. (1987), «Privatization of public enterprises», *European Economic Review,* 31 (1/2), 352-360.

BOSCH, N., F. PEDRAJA y J. SUÁREZ-PANDIELLO (2000), «Measuring the efficiency of Spanish municipal refuse collections services», *Local Government Studies,* 26 (3), 71-90.

BOYCKO, M., A. SHLEIFER y R. W. VISHNY (1994), «Voucher privatization», *Journal of Financial Economics,* 35 (2), 249-266.

— (1996), «A theory of privatization», *Economic Journal,* 106 (435), 309-319.

BOYNE, G. A. (1998a), *Public Choice theory and local government: A comparative analysis of the UK and the USA.* New York (NY): St. Martin's Press.

— (1998b), «The determinants of variations in local service contracting: Garbage in, garbage out?», *Urban Affairs Review,* 34 (1), 150-163.

— (1998c), «Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in U.S. local government», *Public Administration Review,* 58 (6), 474-484.

— (2002), «Public and private management: what's the difference?», *Journal of Management Studies,* 39 (1), 97-122.

BRANSTON, J. R. (2002), «The price of independents: an analysis of the independent power sector in England and Wales», *Energy Policy,* 30 (15), 1313-1325.

BROWN, T. L., y M. POTOSKI (2003), «Managing contract performance: A transaction cost approach», *Journal of Policy Analysis and Management,* 22 (2), 275-297.

BRUDNEY, J., FERNÁNDEZ, J. E. RYU y D. S. WRIGHT (2005), «Exploring and explaining contracting out: Patterns among the American states», Journal of Public Administration Research and Theory, 15 (3), 393-419.

BRUGGINK, T. H. (1982), «Public versus regulated private enterprise in the municipal water industry: A comparison of operating costs», *Quarterly Review of Economics and Business,* 22 (1), 111-125.

BUCHANAN, J. M., y G. TULLOCK (1962), *The calculus of consent.* Ann Arbor (Mi); University of Michigan Press.

BUESA, M., y J. MOLERO (1998), *Economía Industrial de España.* Madrid: Civitas.

BYRNES, P. (1991), «Estimation of cost frontiers in the presence of selectivity bias: Ownership and efficiency of water utilities», *Advances in Econometrics,* 9 (1), 121-137.

BYRNES, P., S. GROSSKOPF y K. HAYES (1986), «Efficiency and ownership: Further evidence», *Review of Economics and Statistics,* 68 (2), 337-341.

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

CHADWICK, E. (1859), «Results of different principles of legislation in Europe: of competition for the field as compared with competition within the field», *Journal of the Royal Society,* A22, 381-420.

CHANDLER, T. D., y P. FEUILLE (1994), «Cities, unions, and the privatization of sanitation services», *Journal of Labor Research,* 15 (1), 53-71.

CHRISTOFFERSEN, H., y M. PALDAM (2003), «Markets and municipalities: A study of the behavior of the Danish municipalities», *Public Choice,* 114 (2), 79-102.

CLARKE, G. R. G., K. KOSEC y S. WALLSTEN (2004), *Has private participation in water and sewerage improved coverage? Empirical evidence from Latin America.* Policy Research Working Paper Series 3445. Washington DC: The World Bank.

COASE, R. H. (1937), «The nature of the firm», *Economica,* 4 (16), 386-405.

COLLINS, J. N., y B. T. DOWNES (1977), «The effect of size on provision of public services: The case of solid waste collection in smaller cities», *Urban Affairs Quarterly,* 12 (3), 333-347.

COMÍN, F., y P. MARTÍN ACEÑA (eds.) (1996), *La empresa en la Historia de España.* Madrid: Civitas.

COOPER, R. M. (1937), «The proposed United States Administrative Court: Part II: Considerations of policy», *Michigan Law Review,* 35 (4), 565-596.

CRAIN, W. M., y A. ZARDKOOHI (1978), «A test of the property-rights theory of the firm: Water utilities in the United States», *Journal of Law and Economics,* 21 (2), 395-408.

CUBBIN, J., S. DOMBERGER y S. A. MEADOWCROFT (1987), «Competitive tendering and refuse collection: Identifying the sources of efficiency gains», *Fiscal Studies,* 8 (3), 49-58.

CUBBIN, J., y G. TZANIDAKIS (1998), «Regression versus data envelopment analysis for efficiency measurement: an application to the England and Wales regulated water industry», *Utilities Policy,* 7 (2), 75-85.

CUTLER, D., y G. MILLER (2005), *Water, water everywhere: Municipal finance and water supply in American cities.* NBER WP-11096. Washington DC: National Bureau of Economic Research.

DAG (1958), *Das Eigentum an der Volkswagenwerk: GmbH Privatisierung, Staatsbetrieb oder Stiftung? (Ein Vorschlag der DAG).* Hamburg: Deutsche Angestellten-Gewerkschaft.

DALHUISEN, J. M. (2003), «The Netherlands», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 223-234.

DEMSETZ, H. (1968), «Why regulate utilities?», *Journal of Law and Economics,* 11 (1), 55-65.

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

DIJKGRAAF, E., R. H. J. M. GRADUS y B. MELENBERG (2003), «Contracting out refuse collection», *Empirical Economics,* 28 (3), 553-570.

DIXIT, A., y J. LONDREGAN (1998), «Ideology, tactics, and efficiency in redistributive politics», *Quarterly Journal of Economics,* 113 (2), 497-529.

DNES, A. W. (1994), «The scope of Chadwick's bidding scheme», *Journal of Institutional and Theoretical Economics,* 150 (3), 524-536.

— (1995), *Franchising and privatisation.* Washington DC: The World Bank.

DOMBERGER, S., y P. JENSEN (1997), Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects, *Oxford Review of Economic Policy,* 13 (4), 67-78.

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

DOMBERGER, S., y S. RIMMER (1994), «Competitive tendering and contracting in the public sector: A survey», *International Journal of the Economics of Business,* 1 (3), 439-453.

DONAHUE, J. D. (1989), *The privatization decision. Public ends, private means.* New York: Basic Books.

— (2000), «How far can privatization go?», en Robin A. Johnson and Norman Walzer, eds., *Local government innovation. Issues and trends in privatization and managed competition.* Westport (CT): Quorum Books, 253-266.

DOWNS, A. (1957), *An economic theory of democracy.* New York (NY): Harper and Row.

DRUCKER, P. F. (1969), *The Age of discontinuity.* New York (NY): Harper and Row.

DUBIN, J. A., y P. NAVARRO (1988), «How markets for impure public goods organize: the case of household refuse collection», *Journal of Law, Economics & Organization,* 4 (2), 217-241.

EC, ed. (2001), *Co-operation models for environmental infrastructure projects.* Bruselas: Comisión Europea.

ESTACHE, A., y M. A. ROSSI (2002), «How different is the efficiency of public and private water companies in Asia?», *World Bank Economic Review,* 16 (1), 139-148.

EUREAU, ed. (1996), *Management systems of drinking water production and distribution services in the EU Member States.* Bruselas: EUREAU.

EVANS, C. (1985), «Privatisation of local services», *Local Government Studies,* 11 (6), 97-110.

FEIGENBAUM, S. y R. TEEPLES (1983), «Public versus private water delivery: A hedonic cost approach», *Review of Economics and Statistics,* 65 (4), 672-678.

FELDMAN, T. R. (1986), *Efficiency and the provision of municipal services.* Harvard University: Tesis Doctoral (no publicada).

FERNÁNDEZ PÉREZ, D. V. (2002), «Los ocho mil monopolios del agua urbana», *Revista de Obras Públicas,* 0 (octubre), 93-102.

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

FERRIS, J., y E. GRADDY (1988), «Production choices for local government services», *Journal of Urban Affairs,* 10 (3), 273-289.

FITCH, K. A. (2005), *Critical pressure, divergent response: A statistical analysis of water privatization.* University of Pennsylvania. Mimeo.

FITZGERALD, M. R., y W. LYONS (1986), «The promise and performance of privatization: The Knoxville experience», *Policy Studies Review,* 5 (2), 606-613.

FOX, W. F., y R. A. HOFLER (1986), «Using homothetic composed error frontiers to measure water utility efficiency», *Southern Economic Journal,* 53 (2), 461-477.

FRIEDMAN, M., y R. FRIEDMAN (1979), *Libertad de elegir.* Barcelona: Grijalbo, 1980.

GALAL, A., L. JONES, P. TANDON e I. VOGELSANG (1994), *Welfare consequences of selling public enterprises. An empirical analysis.* New York (NY): Oxford University Press.

GALIANI, S., P. GERTLER y E. SCHARGRODSKY (2005), «Water for life: The impact of the privatization of water services on child mortality», *Journal of Political Economy,* 113 (1), 83-120.

GARCIA, S., y A. THOMAS (2001), «The structure of the municipal water supply costs: Application to a panel of French local communities», *Journal of Productivity Analysis,* 16 (1), 5-29.

GLAESER, E. (2001), *Public ownership in the American city.* Working Paper N.º 8613, NBER.

GÓMEZ-IBÁÑEZ, J. A. (2003), *Regulating infrastructure. Monopoly, contracts, and discretion.* Cambridge (MA): Harvard University Press.

GÓMEZ-IBÁÑEZ, J. A., y J. R. MEYER (1993), *Going private.The internacional experience with transport privatization.* Washington DC: Brookings Institution.

GÓMEZ-LOBO, A., y S. SZYMANSKI (2001), «A law of large numbers: Bidding and compulsory tendering for refuse collection contracts», *Review of Industrial Organization.* 18 (1), 105-113.

GREENE, J. D. (1996), «Cities and privatization: Examining the effects of fiscal stress, location, and wealth in medium-sized cities», *Policy Studies Journal,* 24 (1), 135-144.

— (2002), *Cities and privatization. Prospects for the new century.* Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.

GREENE, W. H. (2000), *Econometric Analysis.* 4.ª edición Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.

GROSSMAN, S. J., y O. D. HART (1986), «The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration», *Journal of Political Economy,* 94 (4), 691-719.

GUASCH, J. L. (2004), *Granting and renegotiating infrastructure concessions. Doing it right.* Washington DC: The World Bank.

HANKE, S. H. (1987), «Preface», en Steve H. Hanke (ed.), *Privatization and development.* San Francisco (CA): Institute for Contemporary Studies.

HART, O. D., y J. MOORE (1990), «Property rights and the nature of the firm», *Journal of Political Economy,* 98 (6), 1119-1158.

HART, O., A. SHLEIFER y R. W. VISHNY (1997), «The Proper scope of government: Theory and an application to prisons», *Quarterly Journal of Economics,* 112 (4), 1127-1161

HARTLEY, K. y D. PARKER (1991), «Privatization: A conceptual framework.», en A. F. OTT y K. HARTLEY (eds.), *Privatization and economic efficiency: A comparative analysis of developed and developing countries.* Aldershot: Edward Elgard, 11-25.

HATRY, H. P. (1988), «Privatization presents problems», *National Civic Review,* 77 (2), Reimpreso en R. L. KEMP, ed. (1991), *Privatization. The provision of public services by the private sector.* Jefferson (NC): McFarland, 262-266.

HEALD, D. (1984), «Privatisation: Analysing Its appeal and limitations», *Fiscal Studies,* 5 (1), 36-46.

HEFETZ, A., y M. WARNER (2004), «Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process», *Journal of Public Administration Research and Theory,* 14 (2), 171-190.

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

HIRSCH, W. Z. (1965), «Cost functions of an urban government service: refuse collection», *Review of Economics and Statistics,* 47 (1), 87-92.

— (1995), «Factors important in local governments' privatization decisions», *Urban Affairs Review,* 31 (2), 226-243.

HIRSCHMAN, A. O. (1971), *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America.* New Haven (CT): Yale University Press.

HODGE, G. (2000), *Privatization. An International Review of Performance.* Boulder (CO): Westview Press.

HOENE, C. (2004), «Fiscal structure and the Post-Proposition 13 fiscal regime in California's cities», *Public Budgeting and Finance,* 24 (4), 51-72.

HOLCOMBE, R. G. (1991), «Privatization of municipal wastewater treatment», *Public Budgeting and Finance,* 11 (3), 28-42.

HOOVER, G. A., y J. PEOPLES (2003), «Privatization of refuse removal and labor costs», *Journal of Labor Research,* 24 (2), 293-305.

HUNT, L. C., y E. L. LYNK (1995), «Privatisation and efficiency in the UK water industry: An empirical analysis», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics,* 57 (3), 371-389.

ICMA (1989), *Service Delivery in the 90s: Alternative Approaches for Local Governments,* Washington DC: International City Management Association, 1989.

JACOBSON, C. D., y J. A. TARR (1995), *Ownership and Financing of Infrastructure: Historical Perspectives.* The World Bank, Policy Research Working Paper Series: 1466. Washington DC: World Bank.

JACOBSON, C. D. (2000), *Ties that bind. Economic and political dilemmas of urban utility networks* 1800-1990. Pittsburgh (PA): University of Pittsburgh Press.

JENSEN, B. (2003), «Denmark», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 69-77.

JOHNSON, R. A., J. MCCORMALLY y A. T. MOORE (2002), *Long-term contracting for water and wastewater services.* Los Angeles (CA): Reason Public Policy Institute.

JOHNSON, R. A., y N. WALZER, eds. (2000), *Local government innovation. Issues and trends in privatization and managed competition.* Westport (CT): Quorum Books.

JONES, D. C., y N. MYGIND (2000), «The effects of privatization on productive efficiency: Evidence from the Baltic republics», *Annals of Public and Cooperative Economics,* 71 (3), 415-439.

KAY, J. A., y D. J. THOMPSON (1986), «Privatisation: A policy in search of a rationale», *Economic Journal,* 96 (381), 18-32.

KEMP, R. L., ed. (1991), *Privatization. The provision of public services by the private sector.* Jefferson (NC): McFarland.

KEMPER, P., y J. QUIGLEY (1976), *The Economics of Refuse Collection.* Cambridge (MA): Ballinger.

KINNAMAN, T. C., y D. FULLERTON (2000), «Garbage and recycling with endogenous local policy», *Journal of Urban Economics,* 48 (3), 419-442.

KIRKPATRICK, C., D. PARKER y Y.-F. ZHANG (2004), *State versus private sector provision of water services in Africa: Statistical, DEA and stochastic cost frontier analysis.* Center on Regulation and Competition, Working Paper 70. University of Manchester.

KITCHEN, H. M. (1976), «A statistical estimation of an operating cost function for municipal refuse collection», *Public Finance Quarterly,* 4 (1), 56-76.

KLEMPERER, P. (1999), «Auction theory: A guide to the literature»,, *Journal of Economic Surveys,* 13 (3), 227-286.

KNOTHE, B., A. KRAMER y S. MOHAJERI (2003a), «Introduction», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 13-26.

— (2003b), «Germany», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 133-152.

KODRZYCKI, Y. K. (1994), «Privatization of local public services: lessons for New England», *New England Economic Review,* May/June, 31-46.

— (1998), «Fiscal pressures and the privatization of local services», *New England Economic Review,* January/February, 39-50.

KOUNDOURI, P., K. MANTZOU y M. MOUSOULIDES (2003), «Ireland», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 189-209.

KRAEMER, R. A. (2001), «Public and private management. Models and trends», en EC, ed. (2001), *Co-operation models for environmental infrastructure projects.* Bruselas: Comisión Europea, 7-39.

LADD, H. F. (1992), «Population growth, density and the costs of providing public services», *Urban Studies,* 29 (2), 273-295.

LAFFONT, J. J., y J. TIROLE (1993), *A theory of incentives in procurement and regulation.* Cambridge (MA): MIT Press.

LAMBERT, D. K., D. DICHEV y K. RAFFIE (1993), «Ownership and sources of inefficiency in the provision of the water services», *Water Resources Research,* 29 (6), 1573-1578.

LAMOTHE, D.-N. (2003), «France», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 107-132.

LANNERSTAD, M. (2003), «Sweden», S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 261-287.

LEE, D. S., E. MORETTI y M. J. BUTLER (2004), «Do voters affect or elect policies? Evidence from the U. S. House», *Quarterly Journal of Economics,* 119 (3), 807-859.

LEVIN, J., y S. TADELIS (2004), *Employment versus contracting in procurement: Theory and evidence from U.S. cities.* Stanford University. Mimeo.

LEVITT, S. D. (1996), «How do senators vote? Disentangling the role of voter preferences, party affiliation and senator ideology», *American Economic Review,* 86 (3), 425-441.

LEVY, B., y P. SPILLER, eds. (1996), *Regulation, institutions and commitment: Comparative studies of telecommunications.* Cambridge: Cambridge University Press.

LINDBECK, A. (1973), *Comportamiento político y política económica.* Barcelona: Oikos-Tau, 1975.

LINDBECK, A. y J. WEIBULL (1987), «Balanced-Budget redistribution as the outcome of political competition», *Public Choice,* 54 (3), 273-297.

LÓPEZ-DE-SILANES, F., A. SHLEIFER y R. W. VISHNY (1997), «Privatization in the United States», *RAND Journal of Economics,* 28 (3), 447-471.

LOWERY, D. (1998), «Consumer sovereignty and quasi-market failure», Journal of Public Administration Research and Theory, 8 (2), 137-172.

LYNK, E. L. (1993), «Privatisation, joint production and the comparative efficency of private and public ownership: The UK water industry case», *Fiscal Studies,* 14 (2), 98-116.

MARTÍNEZ LACAMBRA, A. (2003), *Las mancomunidades como modelo asociativo para la gestión de servicios públicos.* Barcelona: Área Metropolitana de Barcelona.

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

MATÉS BARCO, J. M. (1998), *Cambio institucional y servicios municipales. Una historia del servicio público de abastecimiento de agua.* Granada: Editorial Comares.

MCDAVID, J. C. (1985), «The canadian experience with privatizing residential solid waste collection services», *Public Administration Review,* 45 (5), 602-608.

— (2000), «Alternative service delivery in Canadian local governments: The costs of producing solid waste management services», *Canadian Journal of Regional Science,* 23 (1), 157-174.

— (2001), «Solid-waste contracting-out, competition, and bidding practices among Canadian local governments», *Canadian Public Administration,* 44 (1), 1-25.

MCGUIRE, R. A., R. L. OHSFELDT y T. NORMAN VAN COTT (1987), «The determinants of the choice between public and private production of publicly funded service», *Public Choice,* 54 (3), 211-230.

— (1990), «More on the choice between public and private production of publicly funded service», *Public Choice,* 66 (2), 189-194.

MEGGINSON, W. L. (2005), *The Financial Economics of Privatization.* New York (NY): Oxford University Press.

MEH (2005), *Sector Público Empresarial. Composición y estructura 2002.* Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. IGAE.

MELOSI, M. V. (1981), *Garbage in the cities. Refuse, reform, and the environment, 1880-1980.* College Station (TX): Texas A&M University Press.

MEMON, A., y D. BUTLER (2003), «United Kingdom», S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 289-305.

MÉNARD, C., y S. SAUSSIER (2000), «Contractual choice and performance: The case of water supply in France», *Revue d'Économie Industrielle,* 92 (2/3), 385-404.

MERLIN, S. (1943), «Trends in German economic control since 1933», *Quarterly Journal of Economics,* 57 (2), 169-207.

MILLWARD, R. (1986), «The comparative performance of public and private ownership», en J. KAY, C. MAYER y D. THOMPSON (eds.), *Privatization and regulation.* Oxford: Clarendon Press, 119-144.

MINICUCCI, S., y J. D. DONAHUE (2004), A simple estimation method for aggregate government outsourcing», *Journal of Policy Analysis and Management,* 23 (3), 489-507.

MINOGUE, M., y J. O'GRADY (1985), «Contracting out local authorities services in Britain», *Local Government Studies,* 11 (3), 35-50.

MIRALLES, A. (2004a), *Auction theory and sequential local services privatization: the effects of geographical scale economies on effective competition in the privatized local service markets.* Universitat de Barcelona. Mimeo.

— (2004b), *Factors determining municipal water service privatization in the Spanish democratic system (1979-2002): a duration model approach.* Universitat de Barcelona. Mimeo.

MIRANDA, R. A. (1994), «Explaining the privatization decision among local governments in the United States», *Research in Urban Policy,* 5, 231-274.

MIRÁS ARAUJO, J., y C. PIÑEIRO SÁNCHEZ (2003), «El abastecimiento de aguas en la ciudad de A Coruña durante el franquismo», *Revista Galega de Economía,* 12 (2), 1-18.

MOHAJERI, S., B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY, eds. (2003), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea.

MOLINA, J., S. GARCÍA ECHEVARRÍA, T. DEL VAL y E. VALDÉS (2003a), «Spain», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 235-259.

— (2003b), «Organisation of the water market and debate on the private sector involvement in the European Union», S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 323-337.

MORGAN, D. R., y M. W. HIRLINGER (1991), «Intergovernmental service contracts: A multivariate explanation», *Urban Affairs Quarterly,* 27 (1), 128-144.

MORGAN, D. R., M. W. HIRLINGER y R. E. ENGLAND (1988), «The decision to contract out city services: A further explanation», *Western Political Quarterly,* 41 (2), 363-372.

MORGAN, W. D. (1977), «Investor owned vs. publicly owned water agencies: An evaluation of the property rights theory of the firm», *Water Resources Bulletin,* 13 (4), 775-781.

MUSGRAVE, R. A. (1959), *The theory of public finance.* New York (NY): McGraw Hill.

NELSON, M. A. (1997), «Municipal government approaches to service delivery: An analysis from a transaction cost perspective», *Economic Inquiry,* 35 (1), 82-96.

NISKANEN, W. A. (1971), *Bureaucracy and representative government.* Chicago (IL): Aldine.

NORDHAUS, W. D. (1975), «The Political Business Cycle», *Review of Economic Studies,* 42 (2), 169-190.

NÚÑEZ ROMERO-BALMAS, G. (1996), «Servicios urbanos colectivos en España durante la segunda industrialización: Entre la empresa privada y la gestión pública», en F. COMÍN y P. MARTÍN ACEÑA (eds.), *La empresa en la Historia de España.* Madrid: Civitas, 399-419.

OECD (2000a), *Competition in local services: Solid waste management.* Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

— (2000b), *Global trends in urban water supply and waste water financing and management: Changing roles for the public and private sectors.* Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

— (2003), *Improving water management. Recent OECD experience.* Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

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

OLSON, M. (1965), *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups.* Cambridge (MA): Harvard University Press.

OSBORNE, M. J., y A. SLIVINSKI (1996), «A model of political competition with citizen-candidates», *Quarterly Journal of Economics,* 111 (1), 65-96.

OSTROM, V., C. M. TIEBOUT y R. WARREN (1961), «The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry», *American Political Science Review,* 55 (4), 831-842.

PARKER, D. (1990), «The 1988 Local Government Act and compulsory competitive tendering», *Urban Studies,* 27 (5), 653-667.

PAROUSH, J., y J. PRAGER (1999), «Criteria for contracting-out decisions when contractors can deceive», *Atlantic Economic Journal,* 27 (4), 376-383.

PELTZMAN, S. (1976), «Toward a more general theory of regulation», *Journal of Law and Economics,* 19 (2), 211-240.

PEROTTI, E. C. (1995), «Credible privatization», *American Economic Review,* 85 (4), 847-859.

PIER, W. J., R. B. VERNON y J. H. WICKS (1974), «An empirical comparison of government and private production efficiency», *National Tax Journal,* 27 (4), 653-656.

PINA, V., y L. TORRES (2003), *La iniciativa privada en el sector público: Externalización de servicios y financiación de infraestructuras.* Madrid: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.

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

POMMEREHNE, W. W., y B. FREY (1977), «Public versus private production efficiency in Switzerland: A theoretical and empirical comparison», en V. OSTROM y R. B. PENDELL (eds.), *Comparing urban service delivery systems. Urban Affairs Annual Review,* 12, 221-241.

PORTA, F. (1998), «Management systems of drinking water production and distribution services in the EU member states», *Journal of Water Supply. Research and Technology - Aqua,* 47 (4), 176-182.

PORTER, P. K. y J. F. DEWEY (1998), «The Political Economy of Privatization», en A. RAPHAELSON (ed.) (1998), *Restructuring State and Local Services. Ideas, Proposals, and Experiments.* Wesport (CT): Praeger Publishers, 71-90.

POSNER, R. A. (1974), «Theories of economic regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science,* 5 (2), 335-358.

— (1975), «The social costs of monopoly and regulation», *Journal of Political Economy,* 83 (4), 807-827.

RAFFEL, J. A., D. A. AUGER y K. G. DENHARDT (1999), «Privatization and contracting: Managing for state and local productivity», *Public Productivity and Management Review,* 22 (4), 430-434.

RAFFIE, K., R. NARAYANAN, T. R. HARRIS, D. LAMBERT y J. M. COLLINS (1993), «Cost analysis of water utilities: A goodness-of-fit approach», *Atlantic Economic Journal,* 21 (3), 18-29.

RAPHAELSON, A. H., ed. (1998), *Restructuring State and Local Services. Ideas, Proposals, and Experiments.* Wesport (CT): Praeger Publishers.

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

REIDENBACH, M. (1997), «The privatization of urban services in Germany», en D. LORRAIN y G. STOKER (eds.), *The privatization of urban services in Europe.* Londres: Pinter, 79-104.

REIMER, S. (1999), «Contract Service Firms in Local Authorities: Evolving Geographies of Activity», *Regional Studies,* 33 (2), 121-130.

RENZETTI, S., y D. DUPONT (2003), «Ownership and performance of water utilities», *Greener Management International,* 42, 9-19.

ROTH, G. J. (1987), *The Private Provision of Public Services in Developing Countries.* Oxford: Oxford University Press.

SAAL, D. S., y D. PARKER (2000), «The impact of privatization and regulation on the water and sewerage industry in England and Wales: A translog cost function model», *Managerial and Decision Economics,* 21 (6), 253-268.

— (2001), «Productivity and price performance in the privatized water and sewerage companies of England and Wales», *Journal of Regulatory Economics,* 20 (1), 61-90.

SAPPINGTON, D. E. M., y J. E. STIGLITZ (1987), «Privatization, information and incentives», *Journal of Policy Analysis and Management,* 6 (4), 567-582.

SAVAS, E. S. (1977a), «Policy analysis for local government: Public vs. Private refuse collection», *Policy Analysis,* 3 (1),49-74.

— (1977b), «An empirical study of competition in municipal service delivery», *Public Administration Review,* 36 (6), 717-724.
— (1981), «Intracity competition between public and private service delivery», *Public Administration Review,* 41 (1), 46-52.
— (1982), *Privatizing the public sector: How to shrink government.* Chatham (NJ): Chatham House Publishers.
— (1987), *Privatization: The key to better government.* Chatham (NJ): Chatham House Publishers.
— (1998), «Privatization in State and Local Government», en A. H. RAPHAELSON (ed.) (1998), *Restructuring State and Local Services. Ideas, Proposals, and Experiments,* 91-100.
— (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships.* New York (NY): Chatham House.
— (2005), *Privatization in the city.* Washington DC: CQ Press.
SCHÖNAUER, A. (2003), «Austria», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 29-47.
SCLAR, E. (1997), *The privatization of public service: Lessons from case studies.* Washington DC: Economic Policy Institute.
— (2000), *You don't always get what you pay for. The economics of privatization.* Ithaca (NY): Cornell University Press.
SDC (2003), *Informe del Servicio de Defensa de la Competencia N-03049 FERROSER/CESPA-TRASA.* Madrid: Ministerio de Economía.
SÉPPÄLÄ, O. (2003), «Finlandia», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 79-106.
SHAOUL, J. (1997), «A critical financial analysis of the performance of privatised industries: The case of the water industry in England and Wales», *Critical Perspectives on Accounting,* 8 (5), 479-505.
SHLEIFER, A. (1998), «State versus private ownership», *Journal of Economic Perspectives,* 12 (4), 133-150.
SHLEIFER, A., y R. W. VISHNY (1994), «Politicians and firms», *Quarterly Journal of Economics,* 109 (4), 995-1025.
SINGER, H. W. (1942), «The German War Economy-VII», *Economic Journal,* 52 (208), 377-399.
SLATTERY, K. (2004), «What went wrong? Lessons from Cochabamba, Manila, Buenos Aires and Atlanta», en T. BALAKER (ed.), *Annual privatization Report 2003.* Washington DC: Reason Foundation (http://www.rppi.org/apr2003/whatwentwrong.html, descargado el 15 de mayo de 2005).
SOLER MANUEL, M. A. (2003), «Water privatization in Spain», *International Journal of Public Administration,* 26 (3), 213-246.
SOMMA, F. (2003), «Italy», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 171-188.
SONEMBLUM, S., J. J. KIRLIN y J. C. RIES (1977), *How cities provide services. An evaluation of alternative delivery structures.* Cambridge (MA): Ballinger Publishing Company.

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

STEIN, R. M. (1990), *Urban Alternatives. Public and private markets in the provision of local services.* Pittsburgh (PA): University of Pittsburgh Press.

STEVENS, B. J. (1978), «Scale, market structure, and the cost of refuse collection», *Review of Economics and Statistics,* 60 (3), 438-448.

STIGLER, G. J. (1965) «The economist and the state», *American Economic Review,* 55 (1/2), 1-18.

— (1971) «The theory of economic regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science,* 2 (1), 3-21.

STIGLITZ, J. E. (1999), «Quis custodies ipsos custodies?», *Challenge,* 42 (6), 26-67.

— (2000), *Economics of the public sector.* New York (NY): W. W. Norton & Company (1st edition, 1986).

STOKER, G. (1997), «The privatization of urban services in United Kingdom», en D. LORRAIN y G. STOKER (eds.), *The privatization of urban services in Europe.* Londres: Pinter, 58-178.

SWEEZY, M. Y. (1941), *The structure of the Nazi economy.* Cambridge (MA): Harvard University Press.

SWIANIEWICZ, P. (1997), «Local services in Poland in the wake of public provision», en D. LORRAIN y G. STOKER (eds.), *The privatization of urban services in Europe.* Londres: Pinter, 168-187.

SZYMANSKI, S. (1996), «The Impact of compulsory competitive tendering on refuse collection services», *Fiscal Studies,* 17 (3), 1-19.

SZYMANSKI, S., y S. WILKINS (1993), «Cheap rubbish? Competitive tendering and contracting out in refuse collection», *Fiscal Studies,* 14 (3), 109-130.

TEEPLES, R., y D. GLYER (1987), «Cost of water delivery systems: Specifications and ownership effects», *Review of Economics and Statistics,* 69 (3), 399-408.

TICKNER, G., y J. C. MCDAVID (1986), «Effects of scale and market structure on the costs of residential solid waste collection in Canadian cities», *Public Finance Quarterly,* 14 (4), 371-393.

TIEBOUT, C. M. (1956), «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy,* 64 (2), 416-424.

TORRES, L., y V. PINA (2001), «Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments», *Journal of European Accounting Review,* 10 (3), 601-619.

TROESKEN, W. (1997), «The sources of public ownership: Historical evidence from the gas industry», *Journal of Law, Economics & Organization,* 13 (1), 1-25.

— (1999), «Typhoid rates and the public acquisition of private waterworks, 1880-1920», *Journal of Economic History,* 59 (4), 927-948.

— (2001), «Race, disease, and the provision of water in American Cities, 1889-1921», *Journal of Economic History,* 61 (3), 750-776.

— (2002), «The limits of Jim Crow: Race and the provision of water and sewerage services in American cities, 1880-1925», *Journal of Economic History,* 62 (3), 734-772.

TROESKEN, W., y R. GEDDES (2003), «Municipalizing American waterworks», *Journal of Law, Economics & Organization,* 19 (2), 373-400.

TSAGARAKIS, K., N. V. PARANYCHIANAKIS y A. ANGELAKIS (2003), «Greece», en S. MOHAJERI, B. KNOTHE, D.-N. LAMOTHE y J.-A. FABY (eds.), *Aqualibrium. European water management between regulation and competition.* Bruselas: Comisión Europea, 153-169.

TYNAN, N. (2001) *The Private Provision of Water: Lessons from the London Experience, 1582-1902.* PhD Dissertation. George Mason University.

VAGTS, D. F. (1966), «Reforming the "Modern" Corporation: Perspectives from the German», *Harvard Law Review,* 80 (1), 23-89.

VICKERS, J., y G. YARROW (1988), *Privatization: An economic analysis.* Cambridge (MA): MIT Press.

— (1991), «Economic perspectives on privatization», *Journal of Economic Perspectives,* (5) 2, 111-132.

VILARDELL I RIERA, I. (1989), «L'eficiencia en l'actuació de les administracions municipals: Una evaluació del servei de recollida de residus sólids urbans», *Revista Económica de Catalunya,* 0 (11), 20-33.

VISCUSI, W. K., J. M. VERNON y J. E. HARRINGTON Jr. (1995), *Economics of regulation and antitrust.* Cambridge (MA): MIT Press, 2.ª edición.

WALLS, M., M. MACAULEY y S. ANDERSON (2005), «Private markets, contracts, and government provision. What explains the organization of local waste and recycling markets?», *Urban Affairs Review,* 40 (5), 590-613.

WALLSTEN, S., y K. KOSEC (2005), *Public or private drinking water? The effects of ownership and benchmark competition on U.S. water systems regulatory compliance and household water expenditures.* Washington DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies (WP 05-05).

WALZER, N., y R. A. JOHNSON (2000), «Introduction», en R. A. JOHNSON y N. WALZER (eds.), *Local government innovation. Issues and trends in privatization and managed competition.* Westport (CT): Quorum Books, 1-14.

WARNER, M. (2000), «Structuring the market for service delivery: A new role for local government», en R. A. JOHNSON y N. WALZER (eds.), *Local government innovation. Issues and trends in privatization and managed competition.* Westport (CT): Quorum Books, 85-104.

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

WARNER, M. E., y A. HEFETZ (2001), *Privatization and the market role of local government.* Washington DC: Economic Policy Institute.

— (2003), «Rural-urban differences in privatization: limits to the competitive state», *Environment and Planning C: Government and Policy,* 21 (4), 703-718.

— (2004), «Pragmatism over politics: Alternative service delivery in local government, 1992-2002», en ICMA, *Municipal Year Book 2004.* Washington DC: International City/County Management Association, 8-16.

WILLIAMSON, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications.* New York (NY): Free Press.

— (1976), «Franchise bidding for natural monopolies - in general and with respect to CATV», *Bell Journal of Economics,* 7 (1), 73-104.

— (1979), «Transaction-cost economics: The governance of contractual relations», *Journal of Law and Economics,* 22 (2), 233-261.
— (1999), «Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective», *Journal of Law, Economics, & Organization,* 15 (1), 306-342.
— (2000), «The New Institutional Economics: Talking stock, looking ahead», *Journal of Economic Literature,* 38 (3), 595-613.
WOODBURY, K., y B. DOLLERY (2004), «Efficiency measurement in Australian local government: The case of New South Wales municipal water systems», *Review of Policy Research,* 21 (5), 615-636.
ZULLO, R. (2005), *Determinants of public service privatization and inter-municipal contracting.* University of Michigan. Mimeo.