

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 inexistente².

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 prescindiera 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 privatización³. 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.