

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 compleja¹. 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 supra-local (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 VOGELSSANG, 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 rica⁴. 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 XX⁵.

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

(1) <i>Municipio</i>	<i>Antes de 1914</i>			<i>2003</i>	
	(2) <i>Sociedad</i>	(3) <i>Fundación</i>	(4) <i>País</i>	(5) <i>Sociedad</i>	(6) <i>Propiedad</i>
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	AGBAR	Privada
	Aguas de Barcelona	1882	Francesa		
Cádiz	Aguas de la Ladera Derecha del Besós	n.d.	Francesa	Aguas de Cádiz	Pública
	Aguas Potables de Cádiz	1885	Española		
Cartagena	Santa Bárbara	1887	Española	Agbar-Aquagest	Privada
	Cartagena Mining & Water Co. Ltd.	1889	Inglesa		
	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 privada⁷. 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 elevada⁸. 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-

cial 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 público⁹. 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 competencia¹⁰. ¿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 municipalizadas¹¹. 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 local¹³.

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 supra-municipales. 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 contrataciones.

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 homogéneas¹⁵. 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 ahorra 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 los 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 privada¹⁸, 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 años¹⁹. 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 municipios²¹.

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 Southend, 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 privadas²². 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 privada²³.

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 conllevara 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 central²⁴. 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

<i>Servicio</i>	<i>% contratos que gana el sector privado</i>	<i>% contratos privados en manos de las cinco mayores compañías</i>
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 multinacionales²⁵. 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 locales²⁶ 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 Bolivia²⁷. 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 100²⁸.

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 aumento 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 reciente²⁹. 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 Lorenzo³⁰. 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 desenlace³¹.

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 encuestas 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.