

CAPÍTULO VI

MOTIVACIONES DE LA PRIVATIZACIÓN LOCAL: EVIDENCIA EMPÍRICA

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

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

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

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

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

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

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

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

A) Presiones fiscales

En la parte central del siglo xx los gobiernos empleaban el aumento de la presión fiscal como instrumento para obtener los recursos que requería el crecimiento del gasto público derivado de la expansión de los mecanismos de bienestar y de la provisión de servicios públicos en todos los niveles de la administración. En el nivel local, esta tendencia al aumento de la presión fiscal se frenó en EEUU en la década de los setenta. Por una parte, el entorno local se enrareció con las revueltas impositivas y la introducción de legislación limitativa de la presión fiscal local³. Por otra parte, las crisis económicas de la época tuvieron como consecuencia la reducción de las transferencias de recursos estatales y federales hacia los municipios. Por tanto, se activaron de forma simultánea las dos principales restricciones a las que debe hacer frente una hacienda local: *a*) las del propio entorno, que delimitan su capacidad de generar ingresos propios, y *b*) las de carácter supramunicipal, que condicionan su recepción de recursos externos. Con el transcurso del tiempo, estas restricciones de carácter fiscal se extendieron a otros países.

Una primera respuesta a estas restricciones fiscales puede buscarse en el uso de fuentes alternativas para generar recursos que financien los servicios. Así, por ejemplo, es posible aumentar el grado de financiación mediante tasas específicas asociadas al servicio, de forma que se reduzca el recurso al presupuesto general del municipio. BEL (2002c) analiza la relación entre forma de producción del servicio de residuos sólidos y tasas cobradas por los municipios a los usuarios, y encuentra que las tasas son más altas con producción privada que con producción pública. Por otra parte, BEL y MIRALLES (2005) analizan los factores que explican el grado de déficit específico del servicio de residuos sólidos. A partir de su análisis econométrico hallan que en los municipios de menor población (menos de 5.000 habitantes) la producción privada está asociada a un mayor grado de financiación del servicio con tasas específicas pagadas por los usuarios y, por tanto, con un menor grado de apelación al presupuesto general del municipio.

En suma, en presencia de restricciones fiscales que obstaculicen la obtención de recursos por las vías más convencionales la administración local puede perseguir la obtención de recursos por vías asociadas directamente al servicio. El establecimiento del pago por el usuario si no existía o, en cualquier caso, el aumento del nivel de cobertura de la financiación del servicio mediante los pagos del usuario, puede ser una estrategia perseguida para generar recursos. En este marco, el contexto

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

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

B) Reducción de costes

Una segunda respuesta a la existencia de restricciones fiscales puede ser reducir los costes del servicio⁴. Claro que éste puede ser también un objetivo de la privatización aunque no existan restricciones fiscales. Por tanto merece un tratamiento singular en cuanto factor explicativo.

En la literatura académica se han desarrollado dos explicaciones básicas que vinculan la privatización con la reducción de costes del servicio. Por una parte, la introducción de competencia donde existía antes un monopolio público. Por otra parte, la existencia de la posibilidad de realizar economías de escala cuando el ámbito territorial en el que el servicio está organizado (que acostumbra a corresponder con la jurisdicción del municipio) no es óptimo.

Como se ha mencionado en el capítulo destinado a la revisión de los fundamentos teóricos de la privatización local, la teoría de la elección pública sostiene que cuando la producción de servicios públicos es monopolizada por políticos y burócratas el resultado será una sobreoferta de servicios públicos e ineficiencia. De ahí que la contratación externa sea asociada a costes menores. Por tanto, la solución planteada desde la teoría de la elección pública es la de reemplazar el monopolio con la competencia en los mercados de servicios públicos, en la creencia de que la competencia permitirá que la oferta del servicio público no sea excesiva y los costes sean menores. Obsérvese, no obstante, que la privatización no es equivalente a la introducción de competencia por el servicio.

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

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

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

C) Intereses políticos y motivaciones ideológicas

Además de los factores de tipo económico, vinculados a la hacienda local y a la eficiencia del servicio, se han discutido también otros factores de tipo no estrictamente económico para explicar las decisiones de privatizar servicios locales: la persecución de intereses políticos y de motivaciones ideológicas. En un sistema democrático los políticos toman sus decisiones teniendo en cuenta básicamente dos factores: por un lado, el político da prioridad a ganar elecciones y acceder a posiciones de gobierno, por lo que tiene una motivación utilitarista. Por otro lado, el político, a partir de su visión ideológica de la sociedad, también está motivado por la aplicación de unas políticas que prefiere sobre otras ⁵.

En el ámbito de los intereses políticos, la decisión de privatizar se verá condicionada por la existencia de grupos de presión que tengan un interés particular en las rentas que se generan a partir de las diferentes formas de producción de un servicio. En la revisión de los fundamentos teóricos de la privatización local se ha comentado un interesante resultado ofrecido por HART, SHLEIFER y VISHNY (1997) acerca de la relación entre la privatización y la corrupción y el sobre-empleo (exceso de colocación). Por una parte, la producción privada facilita la obtención de rentas materiales por los políticos, puesto que la percepción de rentas suministradas por empresas privadas (en forma, por ejemplo, de sobornos individuales o de financiación electoral) está más lejos del escrutinio público o institucional que la extracción de rentas de empresas públicas. Por el contrario, en el caso de producción pública los políticos pueden transferir rentas, mediante colocaciones o sueldos relativamente altos, a cambio de apoyo político.

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

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

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

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

2. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA DECISIÓN DE PRIVATIZAR

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

A) Estados Unidos

a) *Los trabajos convencionales multiservicio*

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

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

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

Como variables relacionadas con los costes se especifican, por un lado, *a)* el ratio entre el salario medio público y el privado, y *b)* el porcentaje de trabajadores sindicalizados. Se considera que la brecha salarial entre sector público y privado y los beneficios no salariales derivados de mayor sindicalización delimitan el margen disponible para reducir costes mediante la privatización⁷. Además, se especifican variables relacionadas con la población, pues se considera que cuanto mayor es la dimensión de la ciudad, mayor es la probabilidad de que existan diferentes productores privados del servicio y, por tanto, más competencia.

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

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

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

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

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

El modelo planteado por FERRIS, y su especificación de variables, fueron utilizados por varios de los trabajos que aparecieron a continuación. MORGAN, HIRLINGER y ENGLAND (1988) usan la misma muestra que FERRIS y extienden su análisis de dos formas. Por un lado, amplían el concepto de la variable explicada y, además del porcentaje de contratación externa, desagregan en producción estrictamente privada (con ánimo de lucro), producción por entidades sin ánimo de lucro y producción por otras agencias públicas⁸. Por otra parte, amplían la cantidad de servicios considerados, que pasan de 43 a 56. Las variables explicativas son las mismas que en FERRIS (1986) y los resultados son, lógicamente, muy similares. La principal diferencia es un ligero aumento de la capacidad explicativa de la ecuación cuando se estudia sólo la frecuencia de la producción privada con ánimo de lucro. En cambio, el ajuste es mucho más pobre cuando se considera la externalización a entidades privadas sin ánimo de lucro. Por otra parte, la diferencia entre salarios públicos y privados deja de tener significación (MORGAN, HIRLINGER y ENGLAND, 1988, 368).

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

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

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

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

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

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

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

b) Los trabajos convencionales uniservicio

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

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

Prácticamente contemporáneo al trabajo pionero de FERRIS (1986) es el de McGUIRE, OHSFELDT y VAN COTT (1987). Estos autores centran su atención en el servicio de transporte escolar, de competencia local. Disponen para ello de información agregada a nivel estatal, correspondiente al bienio 1979-80. Esta información les permite conocer el porcentaje de autobuses de transporte escolar en el estado que son de propiedad privada, porcentaje que es especificado como la variable a explicar. Como variables explicativas se adoptan variables muy similares a las usadas en FERRIS (1986). Además, se introduce por primera vez una variable que refleja la ideología de los cargos electos. También introducen variables relativas a la población que reflejan características demográficas. McGUIRE, OHSFELDT y VAN COTT (1987) realizan una estimación de tipo logístico (*logit*), dado que el rango de la variable dependiente está acotado entre 0 y 1. Este procedimiento estadístico es más adecuado que el de la estimación por mínimos cuadrados ordinarios⁹, usado en los estudios revisados antes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El trabajo de HIRSCH (1995) se centra en el servicio de residuos sólidos. Su muestra está compuesta por todas las ciudades de más de 300.000 habitantes, más una muestra aleatoria de ciudades de población entre 75.000 y 300.000 habitantes. En total, se incluyen 93 ciudades, repartidas prácticamente a mitades entre más y menos de 300.000 habitantes¹¹. La información era referida al año 1980. La especificación de

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

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

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

c) *Los trabajos más modernos*

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

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

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

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

NELSON (1997) usa una muestra de 1.221 municipios y 63 servicios con información para el año 1992. La novedad más destacada en el caso de NELSON es que toma como unidad de observación cada servicio en cada municipio, lo que da lugar a 32.496 observaciones, tras los correspondientes ajustes y supresiones¹². La variable a explicar es la contratación externa del servicio, y como variables explicativas se toman factores presentes en trabajos anteriores y relacionados con costes y economías de escala (población del municipio y población del entorno), relación entre salarios públicos y privados y factores de tipo fiscal y polí-

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

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

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

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

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

su participación política están asociadas a mayor grado de privatización. Algunas variables que reflejan las restricciones de tipo fiscal también están asociadas positivamente a la privatización, pero los resultados aquí son más mixtos: por una parte, la existencia de leyes que limitan la deuda de los condados está asociada positivamente a la producción privada; por otra, la existencia de leyes que obligan a presupuestos equilibrados presenta una asociación negativa muy significativa con la producción privada. Por último, las variables de tipo ideológico incluidas (porcentaje de voto a candidatos republicanos en elecciones estatales) no muestra significación¹³.

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

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

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

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

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

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

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

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

B) Europa

Como se ha mencionado más arriba, no es hasta el año 2000 cuando aparece el primer trabajo de tipo econométrico que analiza la decisión de contratar externamente fuera de Estados Unidos. MÉNARD y SAUSSIÉ (2000) trabajan con una muestra de 2.109 unidades productoras de servicio de agua que suministran a todas las ciudades de más de 5.000 habitantes de Francia, con información para el período 1993-95. Por lo que respecta a la forma de producción del servicio toman como variables a explicar: 1) la producción directa, y 2) el grado de externalización¹⁴. La hipótesis fundamental en este estudio es la que vincula de forma negativa el grado de privatización con las necesidades de inversión, por lo que definen diferentes variables explicativas vinculadas con los requisitos de inversión (población, mala calidad de las aguas, fuentes subterráneas, etc.) y variables de control regional.

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

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

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

En el primer trabajo realizado para España, BEL y MIRALLES (2003) estudian el servicio de residuos sólidos. Trabajan con una muestra de 90 municipios de Cataluña y la información es para el período 1979-1998. Como en CHANDLER y FEUILLE (1994), todos los municipios de la muestra usaban la producción pública antes del primer año del período de estudio. Al final del período, algunos municipios tenían el servicio privatizado y otros seguían con producción pública. La aportación que se realiza en este trabajo es que para cada municipio que ha privatizado durante el período se toma como año objetivo crítico el año en que se privatizó el servicio (primer contrato externo). En consecuencia, la información usada es la relativa al momento en que se tomó la decisión de privatizar¹⁵. Se toma como variable a explicar la decisión de privatizar, es decir, de pasar de producción pública a producción privada. Como variables explicativas se consideran las relativas a costes y economías de escala (población servida —y, alternativamente, cantidad de residuos generados— y dispersión de la población), fiscales (carga financiera de la hacienda local), políticas e institucionales (influencia del entorno y cooperación intermunicipal) e ideológicas (partido del alcalde en el año de privatización).

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

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

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

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

CUADRO 6.1
EJEMPLO DE MODELO PARA EL ANÁLISIS EMPÍRICO
DE LA DECISIÓN DE PRIVATIZAR

Función de incremento de utilidad del gobierno local	$\Delta U_{0,1} = f(Q, D, B, IP, ICFG, MAN)$
Decisión del gobierno local	$Y_i = \begin{cases} 1 & \text{si } \Delta U_{0,1} = f(Q, D, B, IP, ICFG, MAN)_i > 0 \\ 0 & \text{si } \Delta U_{0,1} = f(Q, D, B, IP, ICFG, MAN)_i \leq 0 \end{cases}$
Modelo estimado	$Y_i = \beta_0 + \beta_1 GDR_i + \beta_2 GDR_i^2 + \beta_3 D_i + \beta_4 B_i + \beta_5 IP_i + \beta_6 ICFG_i + \beta_7 MAN_i + \varepsilon_i$
Definición de variables	<p>Y: Decisión de privatizar. 1 si la producción pasa de pública a privada.</p> <p>GDR: Generación diaria de residuos. Cantidad de residuos generados (Q).</p> <p>D: Dispersión de la población en el municipio.</p> <p>B: Influencia del entorno. Antecedentes de privatización en el entorno.</p> <p>IP: Indicador político. 1 si el alcalde es de derecha en el año de privatización.</p> <p>ICFG: Restricción fiscal. Índice de carga financiera global.</p> <p>MAN: Cooperación intergubernamental en entorno. Mancomunación de servicios.</p> <p>Observación: éste es el modelo estimado para el período 1991-1998. En la estimación para el período 1979-1998 la variable GDR es sustituida por la variable población (GDR sólo está disponible a partir de 1991). Además, en la estimación para el período 1979-1998 no se incluyen las variables ICFG y MAN por falta de datos para todos los años del período.</p>

Fuente: Tomado de BEL y MIRALLES (2003).

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

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

pública-privada como para la disyuntiva producción interna-externa. Los factores que influyen de forma más significativa en la existencia de producción pública son los relacionados con el coste del servicio: a mayor población y mayor densidad de población, más probabilidad de producción directa. La financiación supramunicipal y el peso de los empleados públicos están también asociados positiva y significativamente con la producción pública. Las variables que reflejan la ideología del electorado no tienen un impacto relevante y muestran una significación estadística muy baja¹⁷.

El estudio de OHLSSON (2003) para Suecia guarda cierta similitud general con el de DUBIN y NAVARRO (1988), pues en ambos casos los factores explicativos de la forma de producción se analizan conjuntamente con la relación entre costes del servicio y forma de producción. OHLSSON dispone de una muestra de 170 empresas que operan en 115 municipios suecos¹⁸, y su información es para el año 1989. La variable a explicar en el análisis de OHLSSON es la existencia de empresa privada produciendo el servicio. Como variables explicativas se consideran factores relacionados con los costes (población, densidad de población, densidad de viviendas), factores de tipo legal relacionados con la transparencia administrativa (realización de análisis de coste por el municipio, sobres sellados en concursos competitivos) y otras relativas a la renta y la ideología (mayoría política en el gobierno local). Los resultados que obtiene OHLSSON (2003, 464) a partir de la estimación de un modelo *probit* indican que las únicas variables relacionadas significativamente con la producción privada son el análisis de coste por el gobierno local (influye negativamente) y el porcentaje de viviendas unifamiliares en el municipio (influye positivamente)¹⁹. En cambio, las variables relacionadas con la población y con la ideología del gobierno no tienen efecto significativo.

Por último²⁰, MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2004) realiza un estudio en España para diversos servicios. La muestra usada es de 576 municipios,

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

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

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

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

y la recogida de información relativa a la forma de producción se realizó para el año 2001, mientras que la información sobre las variables explicativas se refiere a los años 1999 y 2000, según los casos. Se toma como variable explicada la forma de producción del servicio, y como variables explicativas un grupo de cinco relativas a diferentes características de la población, y además el esfuerzo fiscal del municipio, las transferencias supra-municipales recibidas, la tasa de desempleo y los votos a partidos de izquierda (PSOE e IU) en las elecciones municipales de 1999. Del conjunto de estimaciones logísticas realizadas por MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2004, 150 y ss.) se desprende que las variables con un efecto más sistemático sobre la forma de producción son la población y la homogeneidad de la estructura de edad de la población, que tienden a estar asociadas positivamente con la privatización. En cuanto a factores relacionados negativamente con la privatización, acostumbran a mostrar significación estadística la ideología de izquierda²¹ y la tasa de desempleo.

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

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

CUADRO 6.2
FACTORES QUE EXPLICAN LA PRIVATIZACIÓN: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJOS DE LA LITERATURA

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

CUADRO 6.2 (Cont.)

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

CUADRO 6.2 (Cont.)

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

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

Fuente: Elaboración propia.

3. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El efecto de las condiciones de tipo fiscal es muy ambiguo, y en el caso de aquellas pocas restricciones con efecto más sistemático, como la existencia de leyes que limiten la presión fiscal de los gobiernos locales, parecen muy vinculadas a la experiencia singular de EEUU²³. Es muy probable que los factores de tipo político desempeñen alguna influencia, pero se hace muy difícil interpretar correctamente cuáles son los canales por los que se transmite esa influencia. Por otra parte, los trabajos recientes más robustos atribuyen cierto impacto a las consideraciones de coste, particularmente cuando se combina la realización de economías de escala con la perspectiva de los costes de transacción en que se puede incurrir.

La evidencia es muy sistemática en el sentido de que no existe una asociación significativa entre la ideología de los políticos locales y/o del electorado local sobre la forma de producción del servicio. Entre todos los trabajos que han analizado empíricamente este asunto sólo los de DUBIN y NAVARRO (1988) y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2004) encuentran una relación significativa entre ideología y forma de producción. En cambio, McGUIRE, OHSFELDT y VAN COTT (1987), HIRSCH (1995), LÓPEZ-DE-SILANES, SHLEIFER y VISHNY (1997), WARNER y HEBDON (2001), BEL y MIRALLES (2003), DIJKGRAAF, GRADUS y MELENBERG (2003) y OHLSSON (2003) no encuentran relación significativa entre forma de producción e ideología²⁴.

En suma, la aproximación de los políticos a la privatización local es mucho más pragmática que ideológica. No parece que las restricciones fiscales desempeñen un papel relevante en ese enfoque pragmático. Por último, es probable que se combinen motivaciones referidas a los costes y al funcionamiento del servicio con intereses de tipo político, que pueden jugar tanto a favor como en contra de la decisión de privatizar, en función del tipo de servicio considerado y de la fuerza relativa de los intereses particulares en presencia.

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

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