

CAPÍTULO X

CONCLUSIONES

1. PRIVATIZACIÓN LOCAL: ALCANCE, CAUSAS Y EFECTOS

Se planteaban en el inicio de este trabajo una serie de preguntas de carácter general: ¿Qué es la privatización y cuál ha sido su alcance? ¿Por qué se ha adoptado la privatización? ¿Qué efectos económicos ha tenido? Estas cuestiones, y algunas de sus ramificaciones más concretas, han articulado el desarrollo de esta investigación.

A) ¿Qué es?

La privatización es la transferencia desde el sector público al sector privado de la propiedad o el control de actividad productiva. En el ámbito local, la forma más habitual de transferir actividad productiva hacia al sector privado ha sido mediante el otorgamiento de contratos y concesiones para la producción de servicios que, anteriormente, eran realizados directamente por la administración.

La privatización local se basa en la separación entre provisión y producción de servicios. El gobierno local es responsable de garantizar la existencia y oferta de ciertos servicios, es decir, de la provisión de estos servicios. Esta responsabilidad puede haber sido asumida como decisión política o puede estar establecida por la legislación general. Sin embargo, la provisión del servicio por el gobierno no exige que la producción corra también a su cargo. El gobierno puede encargar al sector privado que organice los factores productivos necesarios para la producción del servicio. Generalmente, al contratar la producción de algún servicio con el

sector privado, el gobierno se reserva importantes facultades de intervención directa: en su forma de financiación, en la fijación específica de tarifas y precios y en las características de suministro del servicio, entre otras.

El alcance de la privatización local en las últimas décadas ha sido amplio, especialmente en los países desarrollados. La producción privada de servicios públicos locales ha pasado a ser la forma organizativa mayoritaria en servicios como el de residuos sólidos en muchos países, como los escandinavos o España. En otros muchos países, como Holanda, Italia, Alemania y EEUU, su peso está en torno a la mitad. Sin embargo, en otros servicios locales como el suministro de agua la extensión de la producción privada ha sido mucho más modesta y ha tenido lugar, sobre todo, en países como España y, especialmente, Francia, cuya tradición en este ámbito ya era importante. En la mayoría de países desarrollados, la presencia pública en los servicios con un fuerte componente de red, continúa teniendo un peso hegemónico o mayoritario.

B) ¿Por qué se privatiza?

Es muy difícil dar una respuesta taxativa a la pregunta sobre los motivos que han impulsado a los gobiernos locales a privatizar. En el caso de la privatización de grandes sectores regulados a nivel estatal, efectuada mediante venta de empresas públicas, hay un cierto consenso en atribuir la relevancia principal a los motivos relacionados con la Hacienda Pública (obtención de ingresos y reducción de pérdidas). Pero no está tan clara la influencia de los factores hacendísticos en la privatización local, pues, al fin y al cabo, no se acostumbra a obtener ingresos mediante la contratación externa en la medida en que no se están vendiendo activos.

Una posible excepción podría ser que se emplee el proceso de reforma que implica la privatización para aumentar las tasas o precios cobrados a los contribuyentes o usuarios por los servicios. Esto es consistente con la evidencia que indica que las leyes estatales que limitan la presión fiscal local en EEUU han impulsado la privatización. Y también existe evidencia empírica para España que indica que los municipios con producción privada del servicio de residuos sólidos cubren una mayor parte del coste del servicio con tasas de usuarios. Sobre todo en el caso de los municipios de menor población. Pero, en general, más allá de esta cuestión, no parece que los motivos fiscales hayan jugado un papel primordial en la decisión de privatizar.

En cuanto a la reducción de costes, la idea de realizar economías de escala mediante la agregación puede haber sido influyente, y la privati-

zación puede haber sido un instrumento muy usado con este objetivo. Además, el balance entre los costes de transacción implicados por la contratación externa y los potenciales beneficios derivados de la producción privada también han tenido una cierta influencia.

Es muy probable que los factores de tipo político desempeñen alguna influencia, pero se hace muy difícil interpretar correctamente cuáles son los canales por los que se transmite esa influencia. Por último, la evidencia es muy sistemática en el sentido de que no existe una asociación significativa entre la ideología de los políticos locales y la decisión sobre la forma de producción del servicio. La aproximación de los políticos a la privatización local es mucho más pragmática que ideológica. Es probable que se combinen motivaciones, por una parte, referidas a los costes y al funcionamiento del servicio con, por otra parte, intereses de tipo político, que pueden jugar tanto a favor como en contra de la decisión de privatizar, en función del tipo de servicio considerado y de la fuerza relativa de los intereses particulares en presencia.

C) ¿Qué efectos económicos tiene?

En el sector de residuos sólidos, el mercado privado puro está asociado a mayores costes que los derivados de la provisión pública. Con provisión municipal, la existencia de contratación competitiva parece inducir a menores costes, tanto cuando la producción es privada como cuando el contrato es ganado por una unidad o empresa pública. Es muy general el resultado de que la competencia por la producción del servicio va asociada a una mejora de las condiciones de costes. Por tanto, la competencia parece ser más relevante que la propiedad. Por lo que respecta al servicio de suministro de agua, la evidencia acumulada en la década de los ochenta y noventa para los EEUU y en la presente década para el Reino Unido y para otras zonas geográficas es clara y robusta en el sentido de que no se encuentran diferencias sistemáticas entre producción pública y producción privada por lo que respecta a productividad y a eficiencia.

Probablemente, la privatización tuvo efectos positivos en muchos municipios en el momento de su aplicación inicial, especialmente si se aplicó para superar situaciones de fuerte degradación de la calidad del servicio. Pero una cuestión central es la introducida por la posibilidad de obtener beneficios a través de otras reformas de la administración pública diferentes de la privatización (cooperación intermunicipal, flexibilización de las fórmulas organizativas públicas puras o cooperación con el sector privado mediante empresas mixtas, entre otras), lo que hace necesario la comparación general de costes entre producción pri-

vada y producción pública. Y en esta comparación de costes la evidencia reciente más robusta revisada en el capítulo VII muestra, de forma sistemática, ausencia de diferencias entre una y otra forma de producción.

Por otra parte, existe una gran inquietud respecto a la sostenibilidad en el tiempo de los posibles ahorros de costes derivados de la reforma. Si se ha visto la introducción de competencia por el contrato como un mecanismo poderoso para generar mejoras de eficiencia productiva y traslado de los ahorros a los contribuyentes/consumidores, es lógica la preocupación por la concentración en el sector privado que producen los servicios locales. Si la competencia por el contrato se degrada una vez la empresa privada toma posición de dominio sobre el servicio de un municipio, desaparece la principal fuente que impulsa la existencia de beneficios para los contribuyentes o usuarios.

2. PRIVATIZACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

A) La radiografía del servicio de residuos sólidos

Más de la mitad de los municipios españoles optan por la producción privada, mientras que alrededor de un tercio mantienen la producción pública pura (gestión directa + empresa pública). En una fracción más pequeña de los municipios, que se sitúa entre el 5 y el 10 por 100, el sector público mantiene algún grado de control sobre la producción del servicio, que es realizada por empresas de capital mixto, público y privado. Por tanto, la participación del sector privado en la producción del servicio alcanza casi a los dos tercios de los municipios. La población media de los municipios con producción pública tiende a ser menor que la de los municipios con producción privada. Por este motivo, las cuotas de la producción privada aumentan si atendemos a la población servida, mientras que las de la producción pública descienden.

Las pautas respecto a las formas de organización presentan grandes diferencias entre territorios. Andalucía, Asturias, Baleares y Extremadura son las únicas CCAA donde la producción pública pura está más extendida que la privada, aunque esta última mantiene cuotas significativas en todos los casos. En el resto de CCAA, la producción privada tiene carácter mayoritario. La cuota de la producción privada es especialmente elevada en las CCAA del corredor mediterráneo (Cataluña, C. Valenciana y Murcia) y en las del Valle del Ebro (Aragón, Navarra, La Rioja y País Vasco).

B) La radiografía del servicio de suministro de agua

Algo más de un 40 por 100 de los municipios españoles optan por la producción privada, mientras que algo más de la mitad optan por la producción pública pura. Si se considera la extensión de la empresa mixta, la participación privada en la producción del servicio alcanza casi a la mitad de los municipios. La población media de los municipios con producción mixta es superior a la del resto de los municipios, por lo que, sobre todo cuando se tiene en cuenta la población servida, las cuotas de la producción mixta son significativas.

La diversidad territorial respecto a las formas de organización del servicio del agua es también muy grande. Aunque las pautas respecto a la forma de producción no son las mismas en cada comunidad que las halladas para los residuos. Por ejemplo, en el País Vasco y Madrid, donde la producción privada del servicio de residuos era muy mayoritaria, en el servicio de agua la producción privada es marginal. En la mayoría de CCAA existe menos producción privada en agua que en residuos, aunque en algunos casos, como Andalucía y Asturias, la cuota de la producción privada es algo mayor en agua.

C) Cooperación intermunicipal, política e ideología y concentración y competencia

En el conjunto de España casi la mitad de los municipios producen el servicio de residuos sólidos mediante la cooperación intermunicipal. Existen grandes diferencias territoriales en el grado de cooperación, que parece más frecuente en las CCAA con mayor cuota de producción pública, como Andalucía. De hecho, el análisis empírico muestra que existe una asociación significativa negativa entre cooperación intermunicipal y producción privada. Una pauta regular, observada sin excepciones, es la disminución del grado de cooperación a medida que aumenta la población del municipio. Éste ofrece una indicación clara de que la cooperación intermunicipal persigue básicamente el aprovechamiento de economías de escala, que se agotan a medida que aumenta la población. En suma, muchos municipios utilizan la cooperación para realizar economías de escala. Una parte significativa de los mismos —aunque no todos— usan este instrumento de forma alternativa a la privatización. Además, una parte importante de los municipios que cooperan entre sí colaboran con el sector privado mediante empresas mixtas.

La cooperación intermunicipal en el servicio de agua está menos extendida y es practicada por algo menos de un cuarto de los municipios. También se producen grandes diferencias territoriales, pero vuelve

a existir una asociación negativa y significativa entre cooperación intermunicipal y producción privada. Por otra parte, en el servicio del agua no existe una pauta clara de relación entre tamaño del municipio y cooperación. En este caso, el hecho más significativo es la existencia de cooperación, sobre todo entre municipios de población mediana y grande, en continuos urbanos metropolitanos. Esta cooperación perseguiría la realización de economías de densidad, propias de servicios donde predomina el carácter de red de la infraestructura.

Por lo que respecta a factores de tipo político e ideológico, en el servicio de residuos sólidos se ha encontrado una asociación positiva y significativa entre la producción privada tanto en los gobiernos locales de derecha como en las mayorías ideológicas de derecha. Este resultado debe ser tomado con cautela, pues en el análisis realizado para las cuatro principales CCAA de la muestra, Andalucía, Cataluña, C. Valenciana y Madrid, sólo en el caso de esta última se ha encontrado una relación significativa entre forma de producción y signos político (partido en la alcaldía) e ideológico, pero no en los casos restantes. Por otra parte, y por lo que respecta al servicio del agua, no se ha encontrado asociación significativa entre la forma de producción del servicio y el partido político en el gobierno local o la mayoría electoral en el municipio.

Por último, en ambos servicios las estructuras de mercado son de tipo oligopolístico. Los valores que toman los indicadores de concentración son muy elevados. Especialmente en el caso del servicio del agua; en éste, en la mayoría de las CCAA se dan situaciones de duopolio, cuando no de monopolio de hecho. Los niveles de concentración hallados no invitan precisamente al optimismo respecto a las perspectivas de la competencia por los contratos, sobre todo cuando esto se combina con la duración temporal de las concesiones, que son relativamente largas.

3. A MODO DE EPÍLOGO

Las cosas no son simples ni lineales en numerosos terrenos de la política pública. El de la privatización local es uno de ellos. El análisis económico y la evaluación empírica de la experiencia acumulada no ofrecen base para conclusiones indudables ni, por tanto, para muchas prescripciones de tipo general. Sí es posible, sin embargo, sostener con carácter general que la comparación entre producción pública y producción privada en el ámbito de los servicios públicos locales no es una partida entre buenos (malos) y malos (buenos). Por tanto, de aquí se deriva un primer aspecto a tener en cuenta: Éste no es un terreno propicio para los defensores apasionados de la superioridad sistemática de la producción privada, y tampoco lo es para los defensores incondicionales de la bondad de lo público.

En general, los procedimientos de la gestión privada son más flexibles que los de la gestión pública, y los incentivos a la innovación, especialmente en materia de ahorro de costes, trabajan mejor con producción privada. El funcionamiento cotidiano de muchos mercados de bienes y servicios lo muestra con claridad. El problema es que, precisamente, nos encontramos aquí en ámbitos donde domina el “no-mercado”. Así lo muestra una de las pocas conclusiones ampliamente aceptadas, que goza tanto de fundamento en el análisis económico como de confirmación empírica: la provisión de servicios como el de los residuos sólidos mediante el mercado privado, con acuerdos libres entre oferentes y demandantes privados, es sistemáticamente más cara y menos eficaz que los sistemas de provisión municipal y producción mediante monopolio, sea éste público o privado.

Por otra parte, desde el punto de vista colectivo no existe nada intrínsecamente superior en la producción pública de servicios locales como los que han centrado nuestra atención. No se adivinan grandes efectos sobre los valores comunitarios de la forma en que se organice la recogida de los residuos sólidos o el suministro de agua. Tampoco debería plantear problemas el que existan agentes económicos que pretendan obtener beneficio económico mediante la producción de este tipo de servicios. Es indiscutible el poder de la búsqueda de beneficios como estímulo para mejorar la forma en que se suministran bienes y servicios y para reducir los costes de tal suministro en la mayoría de mercados. El asunto relevante aquí es que estos estímulos resulten también en beneficios para consumidores y contribuyentes, y esto no está siempre asegurado.

A partir de la discusión del análisis teórico y de la evidencia empírica, ¿qué se puede decir sobre las condiciones que deberían darse para privatizar un servicio en un municipio? La primera es que realmente exista la necesidad de reforma; es decir, que el servicio funcione de manera deficiente o esté generando costes excesivos. Si ésta es la situación, la privatización es una alternativa para mejorar el suministro del servicio. Claro que no es la única alternativa existente. Existe la posibilidad de reformar la organización de la producción pública y también la posibilidad de cooperar con el sector privado a través de empresas mixtas. En este contexto, para optar por la privatización es básica la posibilidad de establecer contratos lo más completos posibles que permitan gobernar adecuadamente la relación entre gobierno y sector privado.

Parece claro que la reorganización interna de los servicios locales impone más esfuerzo a políticos y gestores locales que la privatización, pues ésta implica —entre otras cosas— el encargo al exterior de la reforma del servicio. Muchos responsables locales pueden haber optado

por la privatización para desprenderse de preocupaciones de tipo organizativo. Sin embargo, la privatización libera a los políticos y gestores locales de una serie de problemas y les impone otros diferentes. Sobre todo, el de incurrir en procedimientos de contratación externa que para ser buenos deben ser costosos, e incurrir en costes relevantes de supervisión del funcionamiento del servicio una vez éste ha sido contratado. De aquí se deriva otra consideración muy importante: la privatización local no elimina la implicación del gobierno local en la provisión del servicio. Lo que hace es dar menos relevancia a unas tareas y dar más relevancia a otras. Por tanto, los responsables locales que usan la privatización para despreocuparse del servicio es muy probable que acaben obteniendo servicios peores, más caros, o ambas cosas a la vez.

Los gobiernos pueden emprender reformas alternativas que mejoren el suministro del servicio sin necesidad de trasladar su producción al sector privado. En este contexto existen algunas cuestiones que parecen relevantes, como por ejemplo la existencia de relaciones cooperativas entre los responsables de la gestión local y los empleados en estos servicios y sus representantes. Al fin y al cabo, la mayoría de los servicios locales son intensivos en trabajo, y la reforma es, en gran medida, un cambio en la organización del trabajo.

Muchos municipios españoles, de población mediana o grande, deberían seguir con atención las experiencias de fragmentación del servicio dentro del término municipal y asignación de monopolios parciales a diferentes empresas, que pueden ser públicas y/o privadas. Los ejemplos en España son muy escasos, pero en países como Suecia y EEUU constituyen un instrumento de reforma de uso creciente en servicios como el de residuos sólidos. Las condiciones para que esto sea viable son básicamente dos: 1) que el servicio no esté caracterizado por infraestructuras de red, como es el caso del agua; y 2) que los segmentos resultantes de la partición no queden por debajo de la escala óptima de operación, según producto. Si estas condiciones se cumplen, una reforma de este tipo puede ser eficaz para introducir mayor grado de competencia por el contrato. También puede facilitar la supervisión del gobierno contratante, pues aumenta la probabilidad de disponer de información fiable sobre el funcionamiento del servicio y sobre sus costes reales.

La privatización local no ha sido ni una panacea universal, como preveían los idealizadores de lo privado, ni ha causado perjuicios irreparables a la calidad del servicio, como predecían los idealizadores de lo público. Existe la percepción, sustentada en evidencia empírica, de que la privatización ha podido reportar beneficios iniciales tras su aplicación. Pero estos beneficios pueden haberse diluido en el tiempo a causa de la consolidación de monopolios locales privados, que, una vez insta-

lados, han sido eficaces para prevenir la competencia futura por los contratos. Además, las reformas alternativas en los municipios que han conservado la producción pública han disminuido, cuando no eliminado, la diferencia de costes entre producción pública y privada.

Es posible que uno de los beneficios más claros y más permanentes de la privatización haya sido, precisamente, inducir la reforma del servicio en muchos municipios que han conservado la producción pública. Uno de los problemas de la gestión pública es la relativa ausencia de amenaza de bancarrota y desaparición de la empresa, por lo que se carece de uno de los elementos básicos de disciplina de los gestores. La extensión de la privatización ha podido tener un efecto equivalente al de la amenaza de bancarrota para los gestores de servicios públicos, pues el político ha adquirido una alternativa importante ante un funcionamiento muy deficiente de la producción pública: recurrir a una empresa privada. Y la disponibilidad de esta alternativa ha aumentado en la medida en que la realidad de la producción privada se ha extendido. Evitar la privatización es un buen estímulo para la mejora organizativa en el sector público, que no anda habitualmente sobrado de este tipo de incentivos.

Por otra parte, es posible que los municipios que han reformado y preservado la producción pública estén beneficiando a su vez a los municipios que se han privatizado. Uno de los principales problemas detectados con la privatización es la existencia de estructuras de mercado muy concentradas, que hacen la competencia por el contrato muy problemática. Esto confiere un fuerte poder a la empresa que ha conseguido un contrato. El hecho de que se mantenga la producción pública en el entorno mantiene la perspectiva de la producción pública como posible alternativa a la producción privada. Por tanto, puede actuar como elemento de disciplina en un entorno de fuerte poder de mercado.

En suma, la existencia de un cierto balance entre producción pública y producción privada puede ser deseable, al estimular la reforma interna de los municipios que mantienen la producción pública y al mantener la producción pública como posible alternativa ante un funcionamiento deficiente de la producción privada. Ésta sería otra muestra más de que lo público y lo privado pueden ayudarse mutuamente.

Es aconsejable dejar de lado la extendida idea de que lo público y lo privado están necesaria y permanentemente en conflicto y centrar más la atención sobre los espacios de cooperación. Al fin y al cabo, ya hemos aprendido, a veces con mucho coste, que el Mercado ni puede existir ni puede funcionar adecuadamente sin la ayuda del Estado. También sabemos que el Mercado es una institución muy potente y útil, y además puede ser de gran ayuda para que el Estado consiga los objetivos que le son propios. Unas veces mediante la producción directa, y otras no.