
La gestión de los servicios públicos locales: ¿por qué se privatizan los servicios públicos y qué efectos tiene la privatización?

Germà BEL

*Catedrático de Economía Aplicada
Universitat de Barcelona
Investigador ICREA-Academia*

Alejandro ESTRUCH

*Profesor Titular de Economía Aplicada
Universitat de Barcelona*

RESUMEN

La privatización de servicios públicos —también denominada contratación externa desde un enfoque más administrativo— ha sido una de las principales políticas aplicadas para la reforma de la gestión de servicios en el último cuarto del siglo XX. El tiempo transcurrido desde que estas reformas comenzaron y la existencia de una ya abundante literatura empírica sobre algunas de sus características ofrecen lecciones útiles para el gobierno, la administración y para los académicos e investigadores interesados en este asunto. En este texto revisamos literatura robusta sobre factores que explican la privatización y sobre sus efectos económicos. En el terreno de los factores explicativos observamos que han tenido un gran peso la búsqueda de ahorros de coste. Los motivos fiscales no han sido tan importantes como en los procesos de venta de empresas. Por último, la privatización de servicios locales, como toda política, ha sido usada para perseguir intereses políticos particulares. No obstante, ha existido una aproximación pragmática al fenómeno, poco impregnado de carga ideológica. Por lo que respecta a los efectos económicos de la privatización, la conclusión más destacable es que no se encuentra una superioridad sistemática en cuanto a costes de la producción privada. De cara al futuro, tanto la política pública como el análisis académico conceden creciente importancia al uso de fórmulas híbridas de reforma de la gestión de servicios públicos, que tratan de escapar del dilema entre puro público y puro privado.

Palabras clave: privatización; contratación externa; gestión; servicios locales.

ABSTRACT

Privatization of public services, also known as outsourcing from a more administrative approach, has been one of the main policies used to reform the management of services in the last quarter of the XX century. The time elapsed since the reforms began, and the existence of an already abundant empirical literature on some of its features provides useful lessons for the government, the administration and for academics and researchers interested in this matter. This article reviews literature on factors that explain robust privatization and their economic impacts. In the area of the explanatory factors, we find an important weight of the search for cost savings. Fiscal motivations, however, have not been as important as they were in the processes of sale of public firms. Finally, the privatization of local services, like all politics, has been used to foster particular political interests. Notwithstanding this, there has been a pragmatic approach to the phenomenon, and ideology has played a very limited role. In the field of economic effects, the most outstanding lesson is that we do not find a systematic superiority on costs of private production with respect to public production. Looking ahead, both public policy and academic analysis are given growing importance to the use of hybrid formulas for reform of local services management, going beyond the dilemma between pure public and pure private delivery.

Keywords: privatization; contracting out; management; local services.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONCEPTO DE PRIVATIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS LOCALES.—III. LOS MOTIVOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS LOCALES: 1. Los problemas de tipo fiscal. 2. Los objetivos económicos. 3. El peso de la ideología y de los intereses políticos.—IV. ¿DE VERDAD SE REDUCEN LOS COSTES DE LOS SERVICIOS?—V. ALGUNAS CONCLUSIONES DESTACABLES.—VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN

Durante la primera mitad del siglo XX las Administraciones públicas asumieron el mayor protagonismo en la gestión de los servicios públicos, especialmente en los servicios de ámbito local. Esta situación se mantuvo prácticamente hasta el principio de la década de 1960, momento en el que empezó a abrirse paso la externalización de este tipo de servicios, en detrimento de la gestión administrativa. En los mismos albores de la década, HEYMAN (1961) constató la aparición de una tendencia a la gestión mediante contratos, y esa tendencia fue ganando protagonismo hasta el punto de que en el tramo final del siglo se hizo predominante la separación entre la responsabilidad política de garantizar la prestación de ciertos servicios, que se mantuvo en el ámbito de lo público, y la actividad económica de producirlos, que paulatinamente fue pasando al sector privado.

Ha pasado ya tiempo suficiente para hacer una valoración de las principales consecuencias de los procesos de contratación externa de la prestación de servicios públicos de

ámbito local. En concreto, hay dos cuestiones básicas con respecto a las cuales se pueden extraer algunas conclusiones. Por un lado, tiene sentido preguntarse por las razones de fondo que han dado lugar a este fenómeno; por otro, no es menos interesante indagar acerca de los resultados de la producción privada de servicios públicos, especialmente en lo que se refiere a los costes de los servicios.

Esas dos cuestiones centran este trabajo. Para tratar de responderlas hemos revisado tanto trabajos de investigación empírica como estudios especializados de amplia cobertura. En cuanto a la primera de las cuestiones, la justificación del cambio en la manera predominante de prestar a los ciudadanos cierto tipo de servicios, son de especial interés los trabajos de BEL (2006b), y BEL y FAGEDA (2007, 2009). Por lo que respecta a los resultados de la privatización de servicios, es oportuno destacar la revisión de la literatura en BEL y WARNER (2008a) y el análisis de meta-regresión en BEL, FAGEDA y WARNER (2010). Las conclusiones propuestas en todos estos trabajos resultan útiles porque se refieren a los servicios de recogida de residuos sólidos y de distribución de agua corriente, que figuran entre los servicios locales de mayor importancia desde el punto de vista económico. En ellas se pone el énfasis en la necesidad de superar el tradicional dilema entre lo público y lo privado (como se muestra en BEL y WARNER, 2008a; BEL y WARNER, 2009; WARNER y BEL, 2008), para prestar mayor atención a las características y posibilidades de otras formas de gestión de los servicios públicos diferentes de la privatización (como se propone en BEL y FAGEDA, 2010a; BEL y WARNER, 2008b; WARNER y HEBDON, 2001).

Dado que el uso del término *privatización* se ha generalizado y vulgarizado, hasta el extremo de generar polémicas y problemas de interpretación entre los economistas, los politólogos y los especialistas en gestión pública, nos ha parecido oportuno dedicar algún esfuerzo a clarificar el sentido del concepto de privatización en el caso de los servicios públicos locales, para evitar que la discusión semántica nos aparte de lo que realmente importa.

Así pues, tras una primera sección de orden conceptual, dedicaremos la segunda al estudio de las razones que explican el surgimiento de la tendencia a la privatización de servicios locales, para tratar seguidamente los efectos de la privatización sobre el coste de los servicios y finalizar proponiendo unas conclusiones que por el mismo estado del proceso forzosamente tienen que considerarse provisionales. Para acabar esta introducción es oportuno tener en cuenta que el contenido de la revisión que se hace en este texto se fundamenta sobre todo en diversos trabajos de investigación original de los propios autores.

II. EL CONCEPTO DE PRIVATIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS LOCALES

Las primeras menciones al concepto de privatización proceden de trabajos que trataban de analizar las implicaciones de la política aplicada por el primer gobierno de Hitler,

y son de mediados de la década de 1930. Así, en la que podría ser una de las primeras utilizaciones del término, MARSCHNER (1934: 587) afirmaba: «Este texto realiza una propuesta interesante: la reprivatización¹ del transporte urbano, que después del periodo de inflación cayó bajo control público, especialmente en manos de los gobiernos locales». Otros textos publicados en 1934 y 1936 en la misma publicación, *Der Deutsche Volkswirt*, que estaba considerada como el portavoz oficioso del ministerio de Economía del *Reich*, aludían al mismo fenómeno en otros sectores. Aludiendo a un editorial del citado semanario alemán un corresponsal de *The Economist* firmaba un artículo en agosto de 1936 en el que decía: «La re-privatización, como es denominada, ha sido empleada en los casos de tres bancos»². En BEL (2006a) se detalla tanto la aparición del término «privatización» en la lengua alemana como su incorporación al inglés.

Pero el predominio de lo público tras la segunda guerra mundial retrajo las políticas de privatización, por lo que el concepto prácticamente desapareció de la literatura. Habrá que esperar al trabajo seminal de P. DRUCKER, *The Age of Discontinuity*, en el que a partir de la idea de que el gobierno es por naturaleza un gestor mediocre abocado a la burocracia propone poner en marcha una «política sistemática consistente en usar las instituciones ajenas al gobierno de la sociedad (...) Esta política podría denominarse *reprivatización*» (DRUCKER, 1969: 229). Lo que DRUCKER proponía era el retorno a la esfera de lo privado de ciertas actividades que sólo desde finales del siglo XIX e inicios del siglo XX habían sido asumidas por los gobiernos centrales o locales.

La primera definición de *privatize* en un diccionario de inglés aparece en la edición de 1981 del *Webster's Third New International Dictionary*³: «Cambiar (un negocio o sector) del control o propiedad público al privado». Desde el principio el vocablo tuvo una interpretación mucho más amplia, especialmente para los autores que compartían una cierta visión política favorable a la reducción de la presencia del Estado en la economía y en la sociedad en general. Es bien conocido el caso de Madsen Pirie (1985), presidente y fundador del Instituto Adam Smith de Londres, que fue capaz de establecer hasta una veintena de interpretaciones diferentes, que se pueden agrupar en cinco grandes categorías: *a)* la desestatalización de empresas, total o parcial a título oneroso o gratuito, o mediante liquidación; *b)* la privatización de la producción de servicios públicos, por contratación externa o franquicia; *c)* el abandono de actividades; *d)* la desregulación, en el sentido de eliminar las interferencias de lo público en la libertad de mercado, y *e)* el pago directo por el usuario de servicios que antes recibía gratis.

Posteriormente, en la segunda mitad de la década de 1980 el concepto se concretó más, para usarse de manera preferente para aludir al traspaso al sector privado de actividades que venían siendo ejercidas por la Administración (véase por ejemplo DOMBERGER, MEADOWCROFT y THOMPSON, 1986: 70), al aumento de la presencia de la iniciativa privada en ciertas actividades (SAVAS, 1987: 3), a la subrogación de ciertas

¹ En el original alemán, *Reprivatisierung*.

² *The Economist*, CXXV, 4.849, p. 220.

³ Vol. 2, p. 1805, la traducción es nuestra.

responsabilidades en el sector privado (DONAHUE, 1989: 3) o a la transferencia al sector privado de la producción de determinados bienes y servicios (STARR, 1989: 22). En la década siguiente se generalizó la noción de privatización como venta de empresas públicas al sector privado y como contratación de empresas privadas para la prestación de servicios públicos (BISHOP, KAY y MAYER, 1994: 1). Los trabajos que han tenido más incidencia en la bibliografía sobre estas cuestiones se adhieren a esta visión, y lo mismo haremos en estas páginas, a pesar de que el consenso al respecto no es unánime.

En efecto, especialmente en el caso europeo se considera que la contratación externa de servicios no es una privatización en sentido estricto, en la medida en que el Estado se reserva un amplio margen de decisión en cuestiones tan definitorias como los precios, las cantidades producidas o la calidad del servicio, y considerando además que los contratos no son indefinidos. Sin embargo, y aunque es verdad que la contratación externa no suele implicar el traspaso de activos físicos, VICKERS y YARROW (1991) indican que sí se transmite un activo: el derecho a apropiarse del excedente de la actividad desarrollada, que evidentemente es un rasgo del derecho de propiedad. Tampoco es infrecuente que incluso en casos de privatización total el gobierno conserve el control mediante la regulación, como ocurre especialmente en los antiguos monopolios naturales: energía, telecomunicaciones, agua, etc. Es decir, incluso siendo conscientes de sus peculiaridades, parece adecuado aplicar el término privatización a la contratación externa de servicios públicos.

¿Qué formas adopta esta contratación externa? Básicamente dos: el *contrato de servicios* y el *acuerdo de concesión o franquicia*. En el primer caso, el más habitual en el ámbito de servicios locales tales como la recogida y transporte de basuras o la limpieza y mantenimiento de edificios, espacios y equipamientos públicos, la Administración contrata a una empresa privada la prestación de un servicio, especificando en el contrato los elementos básicos —precio, cantidad y calidad— y financia directamente al contratista. La segunda modalidad se aplica en general a servicios en los que el usuario cubre directamente el coste o parte de él a través de un precio, como la distribución de agua potable, el transporte colectivo urbano o los servicios funerarios en el ámbito local, o las autopistas de peaje en un nivel más amplio, es decir, en general en servicios que no tienen características de bien público y en los que por tanto es posible identificar al consumidor, medir el consumo y cobrar la tarifa correspondiente. Como en el contrato de servicios, existe una regulación clara de las condiciones básicas del servicio, que suelen incluir algún componente de monopolio o cuasi-monopolio.

Los dos métodos se han utilizado ampliamente en actividades en las que los poderes públicos han de cumplir con la responsabilidad política de proveer a los ciudadanos un servicio, pero buscan la eficiencia del sector privado en la actividad económica de producirlo. Eso hace que la concreción de los detalles básicos del contrato sea de gran importancia. Como la única diferencia entre el contrato de servicios y la concesión es el método de financiación del servicio, es correcto usar indistintamente la denominación de contratación externa para las dos modalidades.

III. LOS MOTIVOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS LOCALES

Existe una amplia bibliografía teórica y empírica que ha analizado los factores que explican por qué los gobiernos locales han optado por la privatización. En BEL (2006b) y BEL y FAGEDA (2007) se ha analizado el fundamento teórico de esos factores, que podemos clasificar en *factores fiscales*, *factores económicos* y *factores ideológicos*⁴. A continuación glosamos las tres categorías.

1. Los problemas de tipo fiscal

Las duras crisis económicas que se iniciaron en 1973 y se extendieron prácticamente sin solución de continuidad hasta 1984 tuvieron una consecuencia en la que se ha hecho poco énfasis: la reducción de la financiación recibida de los gobiernos locales procedente de las Administraciones centrales (y subcentrales en su caso). Este fenómeno, unido a la imposibilidad de subir nuevamente los impuestos tras la escalada de la década de 1960, supone la confluencia de las dos limitaciones más habituales de las haciendas locales: la restricción en la recepción de recursos externos y la dificultad para generar recursos propios. ¿Cómo hacer frente a esta situación? Una primera respuesta suele ser la creación de tasas específicas destinadas a financiar servicios concretos con lo que se reduce el peso de su coste en el presupuesto municipal⁵.

Así pues, cuando los entes locales tienen dificultades financieras tratan de obtener recursos derivados directamente del servicio: el pago directo por el usuario en servicios de nueva creación o, en general, el aumento de la participación del usuario en los costes del servicio (BEL y MIRALLES, 2010). Cuando estos cambios se hacen en el contexto de una reforma más amplia de la gestión el coste político suele ser menor. Ello no implica que las restricciones fiscales tengan una influencia clara en la decisión de privatizar. Aunque en el caso de los Estados Unidos, donde existen límites legales a la presión fiscal local, parece detectarse cierta correlación, los trabajos relativos a Europa ofrecen resultados ambiguos que no permiten extraer conclusiones definitivas. Parece ser que la mayor correlación está asociada al tamaño de los municipios. En un estudio para toda España relativo a basuras y agua, BEL y FAGEDA (2008a) encuentran que hay alguna influencia de la situación financiera en la decisión de privatizar, pero sólo en los municipios de pequeño tamaño. Lo mismo se constata en BEL, FAGEDA y MUR (2010) con respecto a Aragón. En cambio ni en BEL y MIRALLES (2003) ni en MIRALLES (2009) se encuentra una relación directa y sistemática entre carga financiera y privatización de servicios locales.

⁴ Además se han sometido a contraste econométrico en BEL y FAGEDA (2009).

⁵ En BEL (2002) se demuestra que en el caso de los residuos sólidos urbanos las tasas específicas son más altas en los municipios con producción privada, y en BEL y MIRALLES (2010) se constata que es en los municipios pequeños, de menos de 5.000 habitantes, donde la producción privada se financia en mayor proporción mediante tasas específicas.

2. Los objetivos económicos

En cualquier caso, tanto si hay restricciones de orden fiscal como en ausencia de ellas, la privatización puede ayudar a reducir los costes. Esto puede tener dos explicaciones. En primer lugar se pueden obtener economías de escala cuando el tamaño del municipio no es el económicamente óptimo para la prestación del servicio; en segundo lugar se pueden lograr reducciones de costes estableciendo competencia en actividades que habían estado en régimen de monopolio. En el primer caso la suma de las demandas de diversas unidades territoriales, generalmente limítrofes, puede ser más operativa si se encomienda la prestación del servicio a una misma empresa, que puede organizar sus actividades en una escala más eficiente. Lo más frecuente es que estas economías de escala se generen mancomunando municipios pequeños hasta formar un espacio de mayor tamaño que permita ganancias en el terreno de la eficiencia.

Sin perjuicio de lo anterior, desde los enfoques menos favorables a la presencia de lo público en la economía se ha argumentado que los monopolios públicos en los servicios locales tienden a la sobreproducción y por tanto a pérdidas de eficiencia. En este sentido, la teoría de la elección pública aboga por la desaparición del monopolio público y su sustitución por algún tipo de competencia mediante la concurrencia de ofertas, bajo el supuesto de que ello redundará en la eliminación del exceso de oferta y por tanto en la reducción de los costes.

La literatura especializada ha abordado la relación entre la reducción de costes de producción debida a las economías de escala y los costes de transacción que implica la decisión de privatizar. En los trabajos ya citados de BEL y MIRALLES (2003) y BEL, FAGEDA y MUR (2010) se muestra que en Cataluña las economías de escala han tenido un gran impacto en la decisión de privatizar el servicio de recogida de basuras y que en Aragón los costes de transacción han tenido efectos disuasorios en la privatización del agua, respectivamente.

3. El peso de la ideología y de los intereses políticos

Junto con las motivaciones anteriores, y no con menor importancia, otro elemento decisivo en el proceso de privatización son las motivaciones políticas. En las democracias las decisiones de los políticos tienen dos tipos de condicionantes: el legítimo afán de obtener la victoria electoral para acceder al poder y el deseo de aplicar en la sociedad unas determinadas políticas que se consideran adecuadas. Los problemas aparecen porque, al ser imprescindible conseguir lo primero para poder hacer lo segundo, algunas veces se toman decisiones basadas sobre todo en los intereses.

En el caso de las privatizaciones, pueden existir grupos concretos que aspiran a hacerse con las rentas derivadas de la producción y prestación de los servicios potencialmente privatizables. HART, SHLEIFER y VISHNY (1997) detectaron relaciones sig-

nificativas entre privatización, corrupción y sobreempleo. En este sentido, cuando la producción es pública los políticos tienen la posibilidad de obtener apoyo político a cambio de posiciones de poder o de la sobrecontratación de personal que puede proporcionar ventajas políticas a los responsables gubernamentales. Por el contrario, cuando la organización de la producción se transfiere al sector privado es más fácil para el responsable gubernamental la obtención de rentas materiales, sea mediante recursos para la financiación electoral o para uso personal. Esto es así porque las empresas privadas están sometidas a menores controles de legalidad que las empresas públicas. De ahí que se considere la existencia de posibles relaciones entre la decisión de privatizar y la capacidad de influencia de grupos empresariales, organizaciones sindicales, asociaciones de consumidores, etcétera.

Sin embargo, podría esperarse una mayor relevancia de los aspectos relativos a las posiciones ideológicas acerca de lo público y lo privado en la decisión de privatizar. El planteamiento convencional es que los partidos progresistas tienden a confiar más en la bondad de lo público y los partidos liberales y conservadores prefieren lo privado, lo que implicaría que en los gobiernos de izquierdas hay menos privatización de servicios que en los gobiernos de derechas. La dificultad está en detectar los mecanismos a través de los que se expresa esa preferencia por lo público o lo privado. Porque los pocos estudios empíricos que existen al respecto son claros: no existe ninguna relación significativa entre el color de los gobiernos y los electorados locales y la forma de producción de los servicios públicos. En BEL y MIRALLES (2003) y en BEL, FAGEDA y MUR (2010) se descarta la influencia política e ideológica en Cataluña y Aragón. En el ámbito español, MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (2004) detecta una relación entre orientación conservadora del gobierno y tendencia a la privatización; y BEL y FAGEDA (2008a) descubren una influencia significativa del componente político en los municipios mayores de 50.000 habitantes. Pero tal influencia política no se manifiesta de la misma forma en los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes, y tampoco en los que tienen menos de 20.000 habitantes. Por otra parte, en sendos interesantes trabajos publicados recientemente, GONZÁLEZ-GÓMEZ, PICAZO-TADEO y GUARDIOLA (2011) y PICAZO-TADEO, GONZÁLEZ-GÓMEZ, GUARDIOLA y RUIZ-VILLAVARDE (2012) sugieren que las motivaciones que influyen en la privatización de un servicio público presentan diferencias según el tipo de servicio.

En definitiva, puede afirmarse que la aproximación de los políticos a la privatización de los servicios locales tiene que ver mucho más con lo pragmático que con lo doctrinal, por así decirlo. Las restricciones fiscales parecen incidir más en los municipios pequeños, así como en épocas de crisis en servicios que exigen inversiones elevadas, como la distribución del agua. Finalmente, es plausible pensar que las motivaciones relativas a los costes —considerando tanto las economías de escala como los costes de transacción— son relevantes, mucho más que las propiamente políticas. Estas últimas influencias pueden jugar tanto a favor como en contra de la decisión de privatizar, en parte también según del servicio de que se trate y de la capacidad de influencia de los grupos de interés afectados.

IV. ¿DE VERDAD SE REDUCEN LOS COSTES DE LOS SERVICIOS?

Si la principal motivación de las privatizaciones es la reducción de costes y la mejora de la eficiencia, es razonable preguntarse cuáles han sido los resultados en este campo. Por lo general carecemos de evidencias claras y concluyentes. Pero en el ámbito del tratamiento y la distribución del agua hay una cantidad significativa de estudios empíricos que han sido recogidos en BEL y WARNER (2008a) y contrastados en BEL, FAGEDA y WARNER (2010), cuyas conclusiones son de interés en la medida en que además tratan de dos servicios de gran importancia económica.

La primera constatación es que no se encuentran diferencias relevantes en los costes de producción en función de que ésta sea pública o privada: en algo más de la mitad de los trabajos referenciados no hay diferencias, en un tercio de ellos los costes privados son menores, aunque la mayoría de ellos son de las primeras etapas de la privatización y sus resultados no se sostienen en el tiempo, y en el resto son mayores los costes públicos. Entre los estudios más recientes relativos a la recogida de basuras, mucho más sólidos en su metodología, REEVES y BARROW (2000) detectan ahorro de costes en Irlanda; CALLAN y THOMAS (2001) y DIJKGRAAF y GRADUS (2003 y 2007) no ven diferencias significativas en Massachusetts y Holanda, respectivamente, y OHLSSON (2003) encuentra mayores costes con producción privada para el caso de Suecia. Por lo que respecta a España, ni en Cataluña (BEL y COSTAS, 2006) ni en Aragón (BEL y MUR, 2010) hay diferencias significativas de costes entre producción pública y producción privada, mientras que en Galicia parecen ser mayores los costes de la producción privada (BEL y FAGEDA, 2010b).

Y si nos referimos al agua, aún es más constante la evidencia de que no hay diferencias de costes en función del tipo de producción. Sólo tres de los diecisiete estudios internacionales disponibles en la literatura encuentran ahorros debidos a la privatización, en cuatro se habla de ahorros y en los otros diez no hay efectos. Para España tenemos algunos estudios específicos de caso pero no se refieren a los costes sino a los precios, seguramente debido a la dificultad para obtener datos de costes. Son de gran interés las conclusiones de MARTÍNEZ-ESPIÑEIRA, GARCÍA-VALIÑAS y GÓMEZ-GÓMEZ (2009), según las cuales los precios del agua son mayores en producción privada, aunque no hay que olvidar que en sectores regulados los precios no siempre son reflejo fiel de los costes; MIRALLES (2009), por su parte, aprecia una reducción de los subsidios cruzados entre usuarios industriales y residenciales tras la privatización, a causa del reequilibrio de precios.

Podemos afirmar, por consiguiente, que el deseo de reducir los costes de los servicios mediante la privatización no se ha visto satisfecho, al menos en cuanto a aguas y basuras. BEL, FAGEDA y WARNER (2010) demuestran que no existe ningún efecto sistemático detectable de la forma de producción sobre los costes. Es posible que en las fases iniciales del proceso de privatización sí se dieran esos efectos, especialmente en el caso de la recogida de basuras. Pero como afirman BEL y COSTAS (2006), en las fases finales del proceso

los efectos son indetectables. Puede deberse a que en este tipo de actividades hay una tendencia intrínseca a la concentración que impide una competencia real por los contratos (WARNER y BEL, 2008; BEL, DIJKGRAAF, FAGEDA y GRADUS, 2010), a partir de la existencia de economías de escala y de densidad que mantienen un sesgo monopolístico. Como consecuencia de ello, es probable que en las primeras etapas la competencia por el contrato haga bajar los precios del servicio, pero en las subsiguientes fases la concentración suaviza esa competencia.

Otro elemento destacable es la posible segmentación de los mercados por tamaños, de manera que las grandes empresas tienden a especializarse en las ciudades de mayor tamaño mientras que en las de menor dimensión aparecen empresas de ámbito territorial limitado (BEL y FAGEDA, 2011), lo que también limita la competencia real. En tercer lugar, las presiones privatizadoras pueden haber forzado a una mejora de la eficiencia en los servicios que se mantienen en el ámbito público. La creación de empresas públicas, por ejemplo, introduce esquemas de incentivos y estructuras más similares a los del sector privado. Y la aparición de fórmulas mixtas público-privadas, en la que se comparten responsabilidades de gestión y riesgos, puede estar abundando en la misma dirección. En todo caso, a estas fechas no es posible determinar cuál es el impacto final de estos cambios.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES DESTACABLES

A partir de la revisión de la literatura realizada en este trabajo se pueden destacar diversas conclusiones. En primer lugar, que el móvil de la privatización en el ámbito de los servicios locales tiene una componente mucho más pragmática que ideológica. Prima, entre todas las motivaciones descritas, el deseo de obtener mejoras de gestión que permitan reducciones en los costes de los servicios. Con una menor importancia, en los municipios más pequeños parecen haber tenido cierta relevancia las restricciones fiscales. Las presiones de ciertos grupos de interés privado con el fin de obtener rentas asociadas a la privatización también pueden haber tenido alguna incidencia en el proceso.

Siendo la búsqueda de ahorros el gran objetivo de la privatización, los resultados en este ámbito no arrojan un saldo significativo y claramente favorable a la privatización. La producción privada no ha respondido a lo esperado, probablemente debido a que este tipo de servicios tienen características que empujan hacia la concentración empresarial y, en consecuencia, a la dificultad de aprovechar las ventajas de la competencia por el contrato, como pasa en el caso de la recogida de residuos sólidos, o directamente se trata de monopolios naturales en los que la política correcta es la regulación, como en la distribución del agua.

Sin embargo, el impulso privatizador puede haber tenido una consecuencia inesperada pero positiva: estimular la realización de reformas internas en las Administraciones incorporando innovaciones organizativas como la aparición de mancomunidades y otras formas de colaboración intermunicipal (BEL y COSTAS, 2006), la creación de empresas

públicas y mixtas (BEL y FAGEDA, 2010), o la combinación de producción pública y producción privada (ALBALATE, BEL y CALZADA, 2012). Este tipo de soluciones de carácter híbrido pueden facilitar en mayor medida la eficiencia y reducciones en los costes de los servicios, aunque ésta es una cuestión todavía sujeta a comprobación empírica.

Todo esto conduce a pensar que en el ámbito de la privatización de servicios públicos probablemente habría que recentrar el debate. Sería pertinente no centrar toda la atención en las cuestiones más convencionales, como son la disyuntiva entre privatizar o no privatizar, y la contraposición entre lo público y lo privado. Las características económicas de los diferentes servicios, los mecanismos para la revelación de las preferencias de los ciudadanos y el diseño de nuevas estructuras son más capaces de incorporar adecuadamente ambas cuestiones.

De hecho, la literatura económica viene prestando una atención creciente al estudio de formas mixtas, alejadas de la dualidad puro público-puro privado. BEL, HEBDON y WARNER (2007) hacen hincapié en que la privatización no es la única opción disponible para la reforma de los servicios locales, y HEFETZ y WARNER (2007, 2012) y WARNER y BEL (2008) argumentan que el análisis debe ir más allá de la dicotomía entre público y privado. Por tanto, se debe prestar más atención al hecho de que los contratos de prestación de servicios públicos implican un proceso de gestión del complejo que combina costes de transacción, preocupaciones por los aspectos propios de gestión y cuestiones referidas a preferencias de elección social.

Así pues, los académicos, los responsables políticos y los gestores de los servicios públicos, cuando analicen o consideren las opciones disponibles para la reforma de la gestión de los servicios públicos, deberían conceder más atención y protagonismo a aspectos como los fallos de competencia, las tendencias naturales a la concentración en ciertos sectores, la cooperación entre instituciones y la búsqueda de reformas alternativas a la privatización.

VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- ALBALATE, D.; BEL, G., y CALZADA, J.: «Governance and regulation of urban bus transportation: Using partial privatization to achieve the best of two worlds», *Regulation & Governance*, 6 (1), pp. 83-100, 2012.
- BEL, G.: «Privatización de servicios locales: Algunas implicaciones sobre la tasa de los usuarios y el presupuesto», *Análisis Local*, 45, pp. 45-58, 2002.
- «The coining of “privatization” and Germany’s National Socialist Party», *Journal of Economic Perspectives*, 20 (3), pp. 187-194, 2006a.
- *Economía y política de la privatización local*, Marcial Pons, Madrid, 2006b.
- «Gasto municipal por el servicio de residuos sólidos urbanos», *Revista de Economía Aplicada*, 14 (41), pp. 5-32, 2006c.
- «Refuse Collection in Spain: Privatization, Intermunicipal Cooperation, and Concentration», en E. DIJKGRAAF y R. GRADUS (eds.), *The Waste Market. Institutional Developments in Europe*, Springer, pp. 83-100, 2008.

- «Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany», *Economic History Review*, 63 (1), pp. 34-55, 2010.
- BEL, G., y COSTAS, A.: «Do public sector reforms get rusty?: Local privatization in Spain», *Journal of Policy Reform*, 9 (1), pp. 1-24, 2006.
- BEL, G.; DIJKGRAAF, E.; FAGEDA, X., y GRADUS, R.: «Similar problems, different solutions: Comparing refuse collection in the Netherlands and Spain», *Public Administration*, 88 (2), pp. 479-495, 2010.
- BEL, G., y FAGEDA, X.: «Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies», *Local Government Studies*, 33 (4), pp. 517-534, 2007.
- «Reforming the local public sector: Economics and politics in privatization of water and solid waste», *Journal of Economic Policy Reform*, 11 (1), pp. 45-65, 2008.
- «Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis», *Public Choice*, 139 (1/2), pp. 105-119, 2009.
- «Partial privatization in local services delivery: An empirical analysis on the choice of mixed firms», 36 (1), pp. 129-149, 2010a.
- «Análisis de los costes del servicio de recogida de residuos sólidos en Galicia», *Resources, Conservation & Recycling*, 54 (3), pp. 187-193, 2010b.
- «Big guys eat big cakes: Firm size and contracting in urban and rural areas», *International Public Management Journal*, 14 (1), pp. 4-26, 2011.
- BEL, G.; FAGEDA, X., y MUR, M.: «¿Por qué se privatizan servicios en los municipios (pequeños)? Evidencia empírica sobre residuos sólidos y agua», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 192, pp. 33-58, 2010.
- «Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities», *Waste Management*, 29(10), pp. 2772-2778, 2009.
- BEL, G.; FAGEDA, X., y WARNER, M.: «What happened to costs savings from privatization? A meta-regression analysis for solid waste and water services», *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (3), pp. 553-577, 2010.
- BEL, G.; HEBDON, R., y WARNER, M.: «Local Government Reform: Privatization and Its Alternatives», *Local Government Studies*, 33 (4), pp. 507-515, 2007.
- BEL, G., y MIRALLES, A.: «Factors influencing the privatisation of urban solid waste collection in Spain», *Urban Studies*, 40 (7), pp. 1323-1334, 2003.
- «Choosing between service fees and budget funding to pay for local services: Empirical evidence from Spain», *Government & Policy*, 28 (1), pp. 54-71, 2010.
- BEL, G., y WARNER, M.: «Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies», *Resources, Conservation & Recycling*, 52 (12), pp. 1337-1348, 2008a.
- «Challenging issues in local privatization», *Environment and Planning C: Government & Policy*, 26 (1), pp. 104-109, 2008b.
- «Managing Competition in City Services: The Case of Barcelona», *Journal of Urban Affairs*, 31 (5), pp. 521-535, 2009.
- BISHOP, M.; KAY, J., y MAYER, C.: *Privatization and economic performance*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- CALLAN, S. J., y THOMAS, J. M.: «Economies of scale and scope: A cost analysis of municipal solid waste services», *Land Economics*, 77 (3), pp. 548-560, 2001.
- DIJKGRAAF, E., y GRADUS, R.: «Cost savings of contracting out refuse collection», *Empirica*, 30 (2), pp. 149-161, 2003.
- «Collusion in the Dutch waste collection market», *Local Government Studies*, 33 (4), pp. 573-588, 2007.

- DOMBERGER, S.; MEADOWCROFT, S. A., y THOMPSON, D. J.: «Competitive tendering and efficiency: The case of refuse collection», *Fiscal Studies*, 7 (4), pp. 69-87, 1986.
- DONAHUE, J. D.: *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, BasicBooks, New York, 1989.
- DRUCKER, P. F.: *The Age of Discontinuity*, Harper & Row, New York, 1969.
- GONZÁLEZ-GÓMEZ, F.; PICAZO-TADEO, A. J., y GUARDIOLA, J.: «Why do local governments privatise the provision of water services? Empirical evidence from Spain», *Public Administration*, 89 (2), pp. 471-492, 2011.
- HART, O.; SHLEIFER, A., y VISHNY, R. W.: «The Proper scope of government: Theory and an application to prisons», *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1127-1161, 1997.
- HEFETZ, A., y WARNER, M.: «Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (2), pp. 289-317, 2012.
- HEYMAN, V. K.: «Government by contract: Boon or boner?», *Public Administration Review*, 21 (2), pp. 59-64, 1961.
- MARSCHNER, H.: «Zur Neugestaltung des deutschen Nahverkehrs», *Der Deutsche Volkswirt*, febrero 16, 10 (28), pp. 857-860, 1934.
- MARTÍNEZ-ESPIÑEIRA, R.; GARCÍA-VALIÑAS, M. A., y GONZÁLEZ-GÓMEZ, F.: «Does private management of water supply services really increase prices? An empirical analysis in Spain», *Urban Studies*, 46 (4), pp. 923-945, 2009.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J.: *Los determinantes de la contratación externa de servicios municipales en España*, Asociación Murciana de Ciencia Regional, Murcia, 2004.
- MIRALLES, A.: «The link between service privatization and price distribution among consumer types: municipal water services in the Spanish region of Catalonia», *Environment and Planning C: Government & Policy*, 26 (1), pp. 159-172, 2008.
- «A duration model analysis of privatization of municipal water services in Spain», *Revista de Economía Aplicada*, 50, pp. 47-75, 2009.
- OHLSSON, H.: «Ownership and production costs. Choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection», *Fiscal Studies*, 24 (4), pp. 451-476, 2003.
- PICAZO-TADEO, A. J.; GONZÁLEZ-GÓMEZ, F.; GUARDIOLA, J., y RUIZ-VILLAVARDE, A.: «Do ideological and political motives really matter in the public choice of local services management? Evidence from urban water services in Spain», *Public Choice*, 151 (1/2), pp. 215-218, 2012.
- PIRIE, M.: *Privatization in theory and practice*, Adam Smith Institute, London, 1985.
- REEVES, E., y BARROW, M.: «The impact of contracting-out on the costs of refuse collection services. The case of Ireland», *Economic and Social Review*, 31 (2), pp. 129-150, 2000.
- SAVAS, E. S.: *Privatization: The key to better government*, Chatham House Publishers, Chatham (NJ), 1987.
- STARR, P.: «The meaning of privatization», en S. B. KAMERMAN y A. J. KAHN (eds.), *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton (NJ), pp. 15-48, 1989.
- VICKERS, J., y YARROW, G.: «Economic perspectives on privatization», *Journal of Economic Perspectives*, (5) 2, pp. 111-132, 1991.
- WARNER, M., y BEL, G.: «Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the U. S. and Spain», *Public Administration*, 86 (3), pp. 723-735, 2008.
- WARNER, M., y HEBDON, R.: «Local government restructuring: privatization and its alternatives», *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (2), pp. 315-336, 2001.