

LOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA LOCAL PARA EL S.XXI: ENTRE LA CRISIS DEMOGRÁFICA Y LA E-ADMINISTRACIÓN.

María Cadaval

Universidad de Santiago de Compostela.

maria.cadaval@usc.es

RESUMEN.

La crisis demográfica primero y la recesión económica después han azotado a los entes locales, en particular, a los pequeños y medianos municipios. Muchos están en peligro de extinción y con escaso margen para la prestación eficiente de los bienes o servicios públicos. Otros se encuentran con grandes dificultades para gestionar un anémico presupuesto, por lo que siguen buscando fórmulas que maximicen su aplicación.

En este trabajo prestamos una atención especial a la evolución y composición de la población en España y, por extensión, en Europa y sus efectos sobre los entes locales en el futuro. La dualidad de la hacienda local no es algo desconocido, pero sí lo es la nueva forma de abordar los problemas de los entes urbanos y rurales. Es un dato que el 32% de las localidades españolas tienen comprometido su futuro, subsisten con menos de 500 habitantes y, de ellas, 1.286 no pasan de 100 vecinos empadronados. Ante el severo retroceso demográfico que veremos en perspectiva desde comienzos del S.XX, hacemos un repaso de las medidas tendentes a garantizar una correcta prestación de los servicios. Se trata de evitar las deseconomías de escala en las grandes aglomeraciones urbanas, por un lado, y de garantizar una prestación mínima en el rural, para contribuir a parar la sangría demográfica y evitar la desertización de algunas partes del país.

Desde el ámbito de la hacienda local estudiamos la posibilidad de recomponer administrativamente los entes más próximos al ciudadano, al tiempo que nos acercamos a las diferentes formas de innovación en la prestación de los servicios, bien sea a través de la colaboración público-privada, de cambios en la gestión de compras, de la remunicipalización de servicios públicos, la e-administración, etc. Todo ello en el marco de la Agenda Digital Europea.

PALABRAS CLAVE: hacienda local, reconstrucción administrativa, e-administración, crisis demográfica, innovación transformacional, innovación incremental, agenda digital europea.

1. Introducción

Desde el punto de vista teórico, no hay consenso que establezca el tamaño óptimo de una jurisdicción, siendo terreno ambiguo, de acuerdo con una variabilidad de factores que afectan, sobre todo, a la oferta de servicios de proximidad. No en vano, esta dificultad deriva, con frecuencia, en el desajuste constatado entre los territorios funcional, institucional y relacional, tanto más agudo cuanto menos se haya hecho por aliviarlo. El mapa jurisdiccional administrativo se ve desbordado, apareciendo efectos “spillover” y congestión, que acaban conduciendo a una mala asignación de recursos y a dificultades de gestión. Las circunscripciones son solo límites de imposición a los residentes, pero no de consumo. Esto nos hace pensar muchas veces en la necesidad de adaptar el círculo del decisor, usuario y pagador, para lo que podemos echar mano de varias vías: desde una recomposición territorial radical, léase fusión, hasta fórmulas de colaboración flexibles, en el ámbito de la geometría espacial variable.

Todas las opciones son viables, pero los modelos no son exportables de manera automática. Primero ha de estudiarse la realidad concreta para poder aplicar la respuesta capaz de satisfacer tanto las necesidades urbanas como las rurales, que no son siempre iguales ni homogéneas. Hemos de ser conscientes, además, de que las propuestas y soluciones clásicas de recomposición administrativa no lo abarcan todo y se han abierto nuevos campos para la prestación de servicios locales que pueden ser muy válidas atendiendo, sobre todo, al problema demográfico.

Vamos a situarnos y a plasmar la radiografía de la dinámica demográfica que ha tenido España en el último siglo, al tiempo que los límites institucionales han permanecido estáticos.

2. Transformación de la población y los municipios en Europa.

Es un hecho constatado el envejecimiento de la población en Europa. Las consecuencias económicas y sociales relacionadas con tal de la realidad puede tener graves repercusiones en Europa, a nivel regional y nacional. Por ejemplo, la menor tasa de fecundidad, reduce el número de niños, después estudiantes y en medio trabajadores que han de ir a la escuela primero para producir después y aportar los recursos necesarios para mantener al resto de la población, que ya es mayoritariamente de edad avanzada. En un futuro próximo será cada vez mayor la demanda de infraestructuras adaptadas, de servicios de salud, de atención en el hogar, etc. Este cambio en la pirámide poblacional va a afectar de manera directa a la capacidad de los gobiernos para aumentar sus ingresos fiscales, y por ende, condicionar el pago de las pensiones, la provisión de los servicios de salud, servicios sociales, etc. Veamos los datos de manera muy sucinta. En el último medio siglo, la población de la UE-28 apenas aumentó en 100 millones de habitantes. Históricamente, el crecimiento de la población de la UE ha reflejado en gran parte las evoluciones del cambio demográfico natural (nacimientos menos defunciones), que alcanzó su máximo en 1964, cuando se registraron 3,6 millones más de nacimientos que de defunciones. A partir de ahí, la natalidad comenzó a disminuir progresivamente y la esperanza de vida aumentó de manera gradual, dando lugar a la desaceleración natural del crecimiento de la población. En 2003, la diferencia entre nacimientos y defunciones se redujo a cero y, posteriormente llegada la crisis económica acentuó esta tendencia. El año 2014 parece marcar un cambio de tendencia que todavía es pronto para saber si se consolida.

Más allá de la evolución de la población en sí misma, hay otro dato que condiciona tanto, si cabe, la realidad local. El mundo actual es urbano. Aproximadamente el 50% de la población mundial vive en ciudades, porcentaje que supera los 2/3 en los países europeos. Pero esta realidad, que es el futuro municipal, no puede hacernos perder de vista la problemática de los entes rurales. El binomio realidad urbana/rural se enfrenta a problemas diferentes que, a menudo, demanda soluciones distintas, más allá de las recetas tradicionales y uniformes que muchas veces se plantean. Era habitual centrar la discusión en torno a la fusión o la

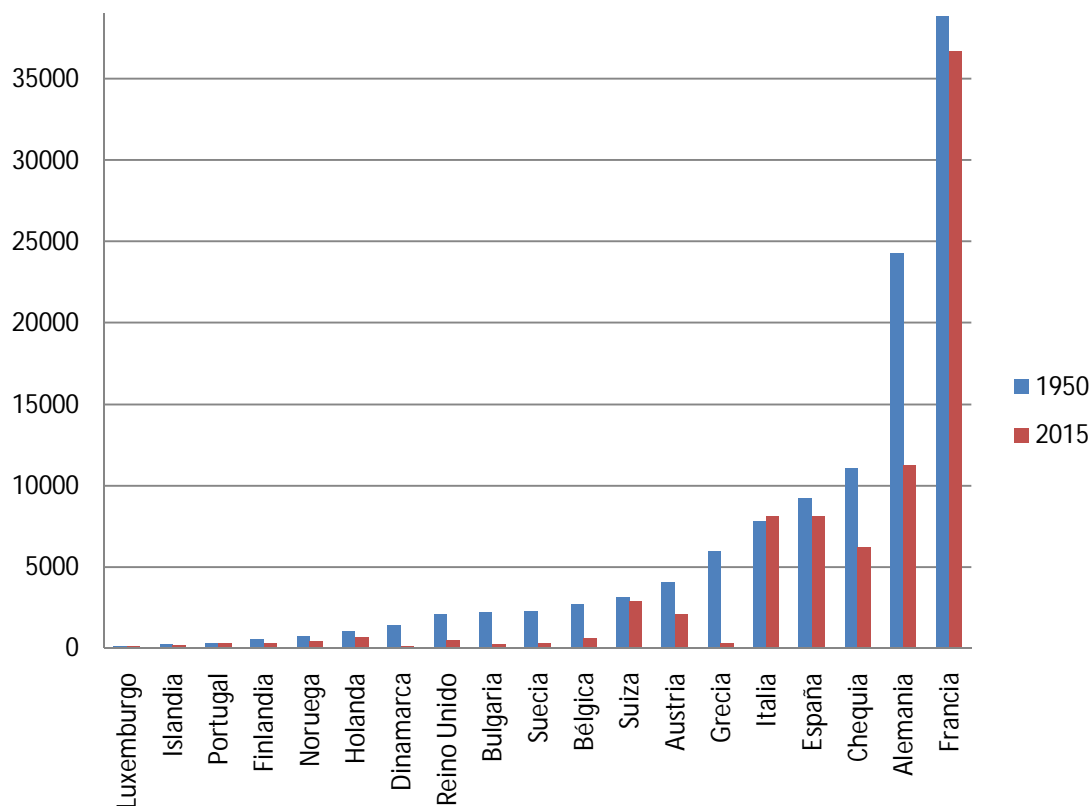
articulación de fórmulas de colaboración intermunicipal para alcanzar una provisión eficiente de los servicios de proximidad.

Después de la II Guerra Mundial, durante las décadas de los 60-70, se produjeron intensos procesos de reestructuración local en muchos de los países europeos, dentro de un contexto de mayor dinamismo y la generación del Estado de bienestar. Este cambio trajo consigo la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, también a nivel municipal, que unos países supieron adaptar y otros no. El proceso se saldó con una intensa reducción del número de entes en los países nórdicos, con el consiguiente incremento de su tamaño y también la capacidad de gestión y oferta de servicios, a la vez que otros países, como los mediterráneos, permanecieron prácticamente igual, algunos hasta nuestros días.

En el proceso de reconstrucción administrativa local no todo fueron fusiones, algunos países optaron por las fórmulas de colaboración intermunicipal y otros incluso desanduvieron el camino andado a través de la separación de municipios artificialmente anexionados en otro tiempo. Las fusiones drásticas se llevaron a cabo mayoritariamente a través de leyes que obligaban a ello, con la finalidad de alcanzar la eficiencia en la prestación de los servicios municipales. En los países que crearon ex novo entes supramunicipales con competencias y organización territorial nueva se hicieron ad hoc para dar respuesta a las necesidades concretas. No es casualidad que tuvieran el mayor desarrollo en los países con modelo de inspiración francesa con una gran atomización de las entidades locales.

El siguiente gráfico sobre la evolución municipal en los países europeos nos permitiría trazar una línea entre el norte, donde las estructuras municipales son fuertes y tienen un tamaño que les permite prestar los servicios con eficiencia y basado en un sistema con fuerte sentimiento de pertenencia al grupo. En el sur proliferan los problemas inherentes al inframunicipalismo aliñado con un modelo social mucho más individualista que el de los países nórdicos y una reforma todavía pendiente de abordar.

Gráfico 1. Evolución de los municipios en algunos países de Europa desde 1950



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT.

La experiencia de otros es fundamental para asentar el aprendizaje y ser referencia a tener en cuenta. Sin embargo, los modelos no son extrapolables de un país a otro sin más, la respuesta a los problemas ha de circunscribirse siempre a la realidad de cada lugar. Veamos qué ocurre en España.

3. Tipología y evolución de la población en los municipios españoles.

Al igual que ha ocurrido en el resto de Europa, en España la evolución de la población es el reflejo de los acontecimientos históricos por los que ha atravesado el país que han alterado muchas veces el devenir natural de la población. La pirámide actual refleja el paso de un modelo demográfico tradicional, caracterizado por elevadas tasas de natalidad y mortalidad a un modelo radicalmente distinto, marcado

por la enorme caída de los nacimientos desde el año 1975, lo que ha transformado la imagen de la pirámide que tradicionalmente ha representado la población, hasta adoptar forma de pera y apuntando la tendencia hacia una pirámide invertida. A esta realidad hay que sumar también la urbanización, que supone una concentración de la población en unas zonas determinadas y la desertización en otras.

El último estudio de la Federación Española de Municipios y Provincias –FEMP- refleja que la mitad de los municipios españoles está en riesgo de extinción, al no contar con mil habitantes, de los cuales 2.652 no alcanzan los 500 vecinos y más de 1000 no empadronan a 100 habitantes. Además, la inmensa mayoría están altamente envejecidos y su futuro es poco halagüeño y su censo revela un nulo relevo generacional, con nulas cifras de natalidad. Entre 2015 y 2016 España ha perdido 67.374 habitantes, y esta sangría poblacional se ha concentrado en las áreas rurales y menos dinámicas, mientras las áreas urbanas siguen ganando población. En definitiva, el retroceso demográfico constituye una amenaza directa para el rural y va a ser un problema sociopolítico a muy corto plazo, y ahí estará el desafío futuro de los entes locales, tanto los que sufren despoblación como aquellos que siguen creciendo en de facto sin mudar sus límites administrativos.

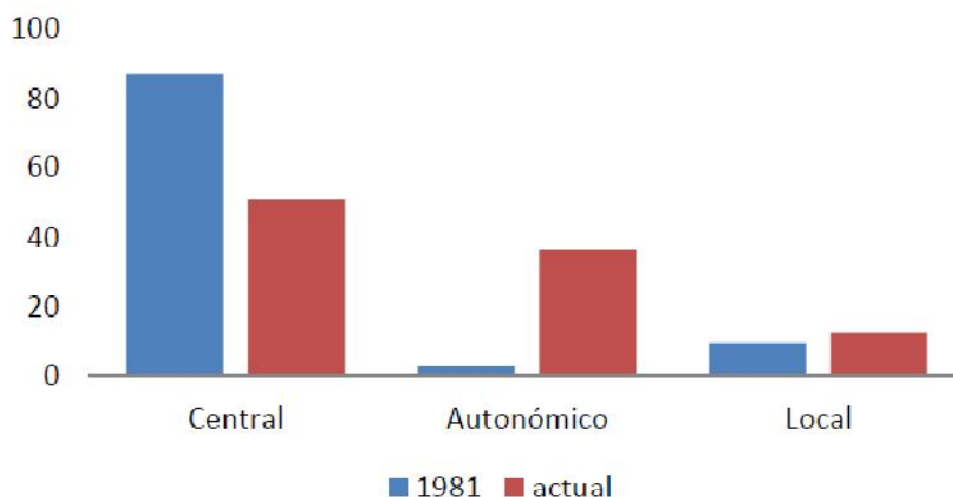
¿Cómo es la estructura local en España?

La configuración administrativa española es fruto de la transformación de un estado unitario hasta 1978, con una administración local que nació bajo el paraguas liberal -a imagen y semejanza del modelo napoleónico francés-. Huelga decir entonces que los liberales, por mandato de la Constitución de 1812, señalaban que se “hiciera una división más conveniente del territorio español”...y “quedará así vertebrado en pueblos y provincias, confiándose el gobierno de aquéllos a los ayuntamiento”, siguiendo el modelo minifundista, uniforme y centralista. Sobre esta reforma se intentaron otras, porque ya a mediados del S. XIX se hablaba de que los municipios eran demasiado pequeños, sobre todo en el rural, sin mucho éxito. El *Arreglo Provisional de los Ayuntamientos del Reino*, no pudo más que contener la excesiva segregación espacial que había propiciado la legislación precedente. Para ponerle remedio, superada la revolución del 68, se contempla la posibilidad de hacer asociaciones de municipios en forma de mancomunidades de varios municipios. No

será hasta la Ley de Bases de Régimen Local de 1953 cuando se introdujo la posibilidad de fusión de dos o más municipios limítrofes. Desde aquí se producen algo más de mil, que en su mayoría, retomarán su independencia años después.

La última etapa, que comienza con la aprobación de la Constitución del 78, transforma un Estado centralizado en otro casi federal, con tres niveles de gobierno: central, autonómico y local. Este último se hereda de la etapa anterior (véase gráfico), así como también las entidades de ámbito inferior –parroquias- y otras de carácter supramunicipal tales como las mancomunidades, las comarcas, etc. La principal novedad fue la creación de las CC.AA, los municipios continuaron prácticamente igual, a pesar de la evolución de la sociedad. Con sendas leyes de regulación, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen Local, -modificada por la Ley 57/2003- la cual en su Título VIII, plasma el modelo previsto en la Constitución, en cuyos artículos 137 y 142 se consagran los principios generales básicos de autonomía y suficiencia financiera.

Gráfico 2. Distribución del gasto público por niveles de gobierno.



Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Administraciones Públicas.

Con el complemento de la Ley 39/88, se llevó a cabo una modificación sustancial del sistema impositivo local, que vino a reforzar la fiscalidad propia, a ampliar su autonomía, al tiempo que se adecuaba el sistema de participación en ingresos del Estado (PIE) al mismo esquema de funcionamiento empleado en la financiación de las Comunidades Autónomas. No obstante, y de forma paralela, se concretan también importantes cambios en cuanto a gastos, fijando una nueva normativa contable que mejoró el control y dio mayor rigor a la gestión de sus recursos. Una de las últimas modificaciones se produce tras la aprobación de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, Reforma de la Ley Reguladora de Haciendas locales, y la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que introduce modificaciones en el ámbito financiero y tributario de la hacienda local, recogidas en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Pese a la abundante legislación, la LRBRL se vio rápidamente desbordada por las exigencias de una vida local dinámica, fruto de las transformaciones sociales y económicas que se han ido produciendo en los municipios españoles. El excesivo uniformismo del régimen local, ha configurado un modelo orgánico-funcional poco adecuado a la realidad. Contemplado en conjunto, el régimen jurídico que no ha respondido -hasta ahora- en grado suficiente a las necesidades específicas de los municipios, tanto los más poblados, como los que tienen que hacer frente a un elevado grado de dispersión o a los de tamaño reducido que, en ocasiones, no pueden atender a la correcta prestación de todos los servicios.

La ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, pretende un cambio sustancial en el ordenamiento jurídico local, a pesar de que no se acompaña de una reforma del modelo de financiación. De su exposición de motivos se desprende que los objetivos básicos de esta nueva normativa son: "a) clarificar las competencias municipales y evitar duplicidades, b) racionalizar la estructura organizativa de la administración local, de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; c) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y d) favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas". Desde el momento que el nuevo contenido regulador tiene como objetivo evitar duplicidades -corrigiendo de ese modo el problema de los gastos de suplencia-, está poniendo en evidencia que éstos existen,

a la vez que insiste en la idea de transparencia –a través de mayor control- y de eficiencia en la prestación de servicios.

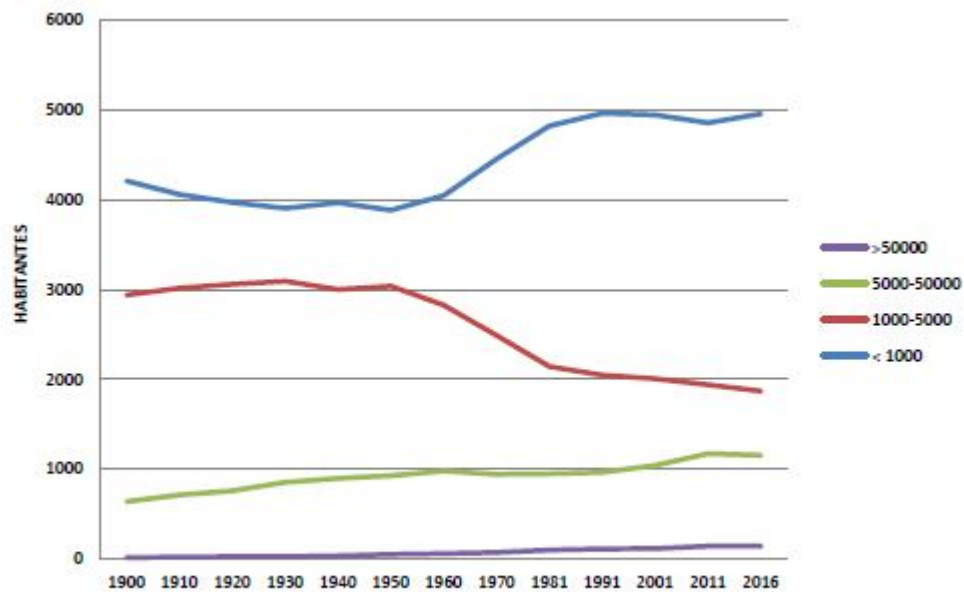
Una novedad significativa de esta normativa es la clasificación de las competencias municipales en propias, delegadas y otras, con el fin de evitar duplicidades, de tal manera que se contempla la necesidad de contar con la financiación suficiente para atender a las primeras, la transferencia autonómica inherente para las segundas y el carácter subsidiario de las terceras, a las que sólo se podrán atender una vez que están cubiertas las demás. Desde este punto de vista, la ley hace mención especial a los municipios con menos de 20.000 habitantes, contemplando la posibilidad de que sus competencias sean transferidas y, por tanto, asumidas por la Diputación correspondiente, en el caso de que no puedan prestarlas de manera eficiente. La potenciación y el refuerzo de las diputaciones queda patente, en detrimento de las fórmulas de colaboración existentes, si bien, se introducen pequeños incentivos a la fusión municipal.

Con la reforma local recientemente aprobada, pero pendiente de conclusión, haremos un repaso a la realidad municipal española. Desde el punto de vista poblacional, observamos en el apartado siguiente dos características dominantes: la dualidad y el minifundismo. Dualidad urbano/rural y el minifundismo que se plasma en un elevado número de entidades -un 83%- con menos de 5.000 habitantes.

4. Evolución del tipo de municipios en España

El S.XX ha sido testigo de un proceso secular de urbanización que se está consolidando en el S. XXI. A la vez que asistimos a esta mutación en el territorio funcional y relacional, vemos que el institucional ha permanecido estático. Pivota alrededor de los 8000 municipios, con una distribución por tamaño que ha ido variando significativamente.

Gráfico 3. Número de municipios por tamaño de población.

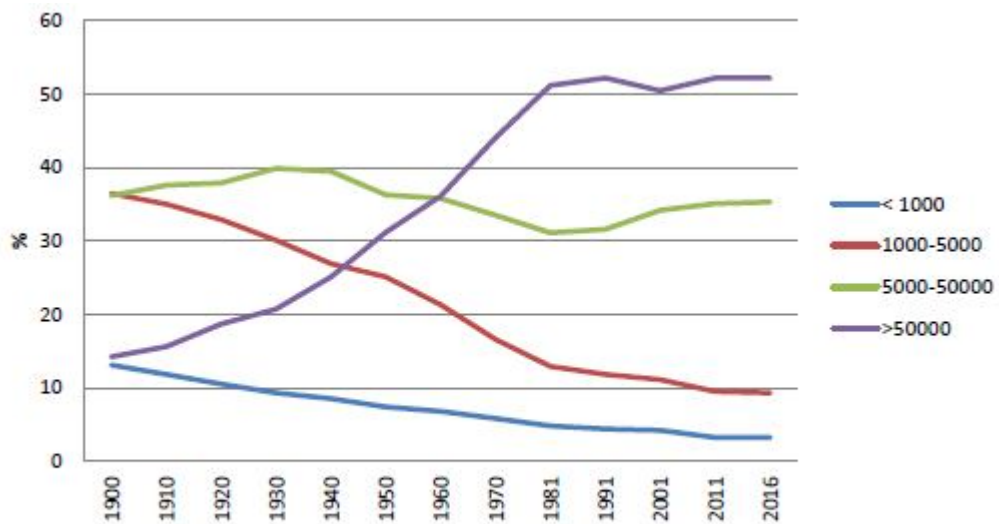


Fuente: INE

Los municipios de menos de 1000 habitantes han mantenido e incrementado su importancia, a la vez que disminuyen los que cuentan entre 1000-5000. Un repunte ha experimentado los de entre 5000-50000, mientras que los de más de 50000 mantienen una tendencia ascendente a lo largo del último siglo.

Pero, sin duda, más importante que la evolución del número de municipios es ver el porcentaje de la población que vive en cada uno de ellos, porque su comportamiento es inverso. Los núcleos de más de 50.000 habitantes han ido creciendo en población hasta situarse por encima del 50% del total, en el máximo alcanzado en 1991, si bien, el mayor incremento se produjo en la década de los 60 y los 70, con las migraciones de las áreas rurales a las urbanas. Ahora la tendencia se ha frenado, probablemente, porque los precios de la vivienda, las diseconomías generadas y los costes de congestión, junto con otros factores derivados, han dado en un fenómeno conocido como *counterurbanization*. Se forman núcleos más pequeños alrededor de la gran ciudad central, que son un continuo real dividido administrativamente (Lanaspa y Sanz, 2005). Independientemente de esto, una cosa es evidente, la organización urbana española se ha visto sometida a un profundo cambio estructural. ¿y cómo afecta esto a los municipios?

Gráfico 4. % población por tamaño de municipio



Fuente: INE

La tendencia a la concentración de la población es clara, y la dualidad de la hacienda municipal también. Los entes locales tienen entre sus retos la necesidad de dar respuesta a las demandas urbanas, pero también a las rurales. Sus problemas son diferentes. El mundo urbano está plagado de costes de congestión y esquemas de movilidad que no siempre responden a la racionalidad económica, por lo que surgen problemas relacionados con la falta de coincidencia entre los límites administrativos y las realidades económicas y reales de la sociedad, lo que resulta incompatible con una correcta prestación de servicios públicos locales. Los rurales, tienen serios problemas para mantener una estructura mínima de personal e infraestructuras, por lo que es difícil que cumplan con la prestación de servicios básicos para una población envejecida y en regresión.

5. La necesaria innovación en la gestión de los servicios públicos locales

El municipio, respondiendo al principio de subsidiaridad, con toda la amplitud semántica del término, sigue siendo receptor de muchas demandas sociales que no puede evitar, para las que no está, en muchas ocasiones, preparado. ¿Cuántos municipios pueden atender convenientemente las demandas ciudadanas?, La evolución de la sociedad, las transformaciones en términos económicos y el cambio de estilo de vida en el mundo urbano y en el rural, los revelan incompetentes para mantener la oferta clásica de prestación de servicios que venían haciendo.

Esta situación –deudora en buena lógica del tamaño municipal- ha derivado hacia la búsqueda de fórmulas de “reorganización” administrativa, capaces de conciliar en un solo territorio la eficiencia económica y la funcional, hacia la ansiada dimensión local “óptima” en términos de superficie y población. Ejercicio que sigue inconcluso a día de hoy (CADAVAL, 2011).

La cooperación intermunicipal se ha visto muchas veces como el método adecuado para racionalizar la oferta de bienes y servicios públicos, a través del aprovechamiento de las economías de escala y de una provisión de más bienes y servicios locales que, de otro modo, sería imposible suministrar. Esta forma “blanda” de reformar las estructuras administrativas locales tiene ventajas derivadas de una mayor escala de gestión, cobertura de presupuestos frente a riesgos fiscales o la redistribución. Pero tenemos en contra la distorsión de las preferencias individuales, la duplicidad de medios si no se organiza bien, la pérdida de referencia por parte del administrado, así como otras cuestiones derivadas de la fórmula concreta que adopten.

La *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local*, LRBRL, en adelante (modificada por la Ley 57/2003), señala en el artículo 26 el menú de los servicios que legalmente han de prestar los municipios según su tamaño poblacional, que quedan resumidos en la tabla 1.

Tabla 1. Servicios que, por ley, han de prestar los municipios según su tamaño.

Servicios que han de prestar todos los municipios	Alumbrado público. Cementerio. Recogida de residuos. Limpieza viaria. Abastecimiento domiciliario de agua potable. Alcantarillado. Acceso a los núcleos de población. Pavimentación de las vías públicas. Control de alimentos y bebidas
Servicios que han de prestar los municipios > 5.000 habitantes (además de lo anterior)	Parque Público. Biblioteca Pública. Mercado Tratamiento de residuos
Servicios que han de prestar los municipios > 20.000 habitantes (además de lo anterior)	Protección Civil. Prestación de Servicios Sociales Prevención y extinción de incendios. Instalaciones deportivas de uso público.
Servicios que han de prestar los municipios > 50.000 habitantes (además de lo anterior)	Transporte colectivo urbano de viajeros Protección del medio ambiente.

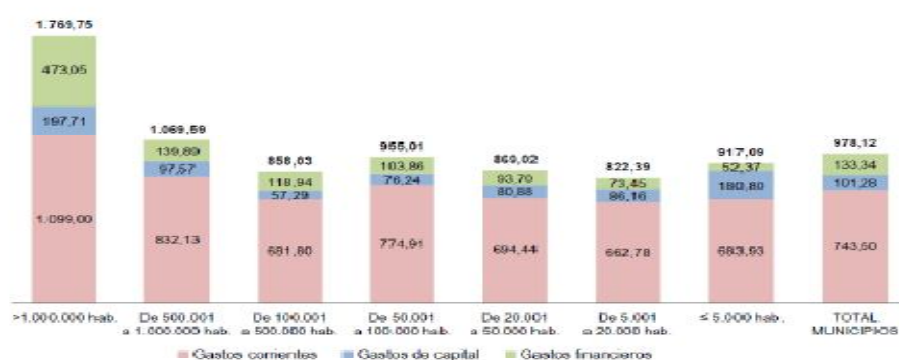
Elaboración propia a partir de LRBRL

No es tarea fácil delimitar el mapa competencial de los ayuntamientos, habida cuenta de que pueden prestar más servicios de los que la ley determina como obligatorios. Por tanto, la oferta es amplia y abierta, lo que le confiere heterogeneidad en sus funciones y su “menú” muda de acuerdo con las decisiones autonómicas y estatales. Complejidad y cambio ponen de manifiesto la dificultad para estudiar a fondo qué hacen los municipios realmente y cuál es el mejor sistema para prestar sus servicios, además de la mejor financiación.

Así, pues, contrasta aún más esta realidad del cambio en cuanto a los servicios prestados, a la vez que el peso del gasto presupuestario sobre el total de la administración ha permanecido en la misma horquilla, moviéndose entre el 10-13%, mientras las CC.AA. han asumido todo el peso de la descentralización. Este porcentaje es relativamente más bajo que el que observamos en otros países federales, cuyo sector local representa de media el 16% del gasto público total y del 26% de los estados unitarios (VILALTA, 2010).

Desde una perspectiva positiva, si partimos de los datos de población, comprobamos que más de la mitad de la población nacional (el 51,9%) vive en el 1,8% de los municipios que superan los 50.000 habitantes, y absorbe el 57,8% del gasto total. El gasto medio por habitante es más elevado en los municipios de más de 1.000.000 de ciudadanos, mientras que los pequeños tienen un umbral inferior a la media nacional (ver gráficos).

Gráfico 5. Gasto medio por habitante



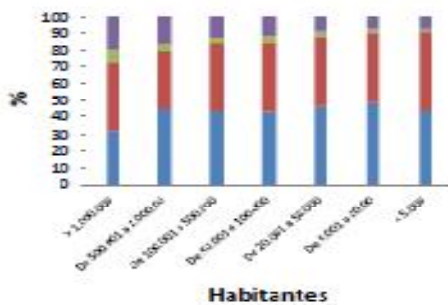
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

Según su naturaleza, el gasto corriente es más de la mitad en los municipios que superan los 50.000 habitantes, un 56,29%. A pesar del elevado peso sobre el total de estos capítulos, el gráfico pone de manifiesto una vertiente inversora de la hacienda local, mermada en los últimos años de crisis económica.

Mientras, el 98,2% de los municipios, que representan el 47,7% de la población, ejecutan algo más de la mitad del gasto de capital, quedando esta tarea en manos de los más grandes, que son solo el 1,8% del total e invierten la otra mitad.

Gráfico 6. Distribución del Gasto por tamaño municipal

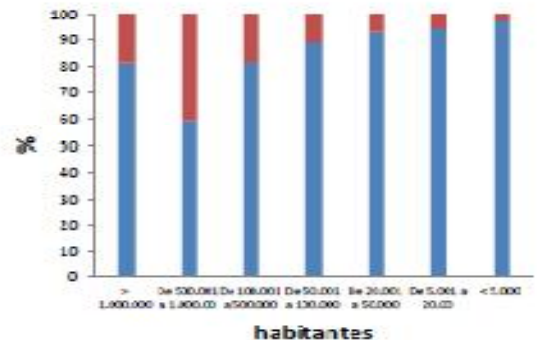
Distribución gasto corriente municipios por estratos de población



- Gastos en transferencias (capítulo 4)
- Gastos financieros (capítulo 3)
- Compras de bienes y servicios (capítulo 2)
- Gastos personal (capítulo 1)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

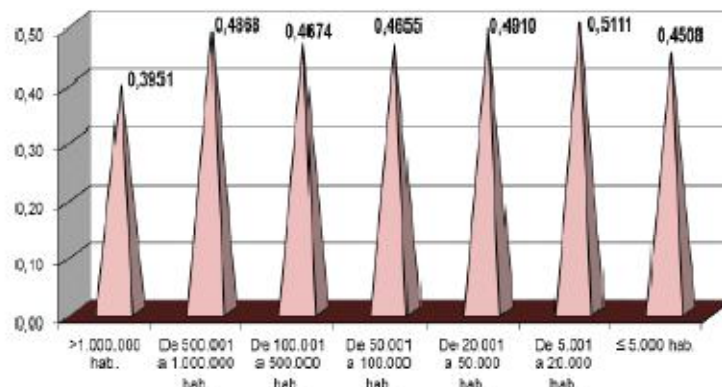
Distribución de gasto de capital municipios por tramos de población



- inversiones reales
- transferencias de capital

Si atendemos al indicador de rigidez de gasto, es decir, el cociente entre el capítulo 1 –gastos de personal- y el 3 –gastos financieros- entre el total de ingresos corrientes, se observa que los municipios más grandes tienen un gasto menos rígido, apreciándose la mayor ratio en los estratos de población entre 5.000 y 20.000 habitantes.

Gráfico 7. Índice de Rigidez del gasto municipal por estratos de población



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

Pero las diferencias no residen solo en el volumen del gasto, sino en su naturaleza económica. Los más pequeños tienen un gasto per cápita menor en concepto de personal. Es evidente que las plantillas de estos ayuntamientos son más

pequeñas y que las remuneraciones son menores. Otro dato relevante es el destinado a inversión. En los municipios pequeños, el coste per cápita del capital es más elevado que en los grandes, por mera razón de economías de escala.

Los datos muestran además que los entes más grandes son los que gastan más en términos financieros, derivados de un mayor endeudamiento. Cabe preguntarse si es debido a que tienen una mayor facilidad de acceso al crédito o, por el contrario, si las deficiencias del modelo de financiación son mayores para éstos.

Sea como fuere, lo cierto es que el comportamiento del gasto de los municipios españoles es heterogéneo según su tamaño, tanto si lo observamos desde una perspectiva económica como funcional. Los de menos de 5.000 habitantes destinan la mayor parte de su presupuesto a servicios de carácter general – órganos de gobierno y administración-, poco a seguridad y protección civil y más al mantenimiento de viales y caminos. Llama la atención que, de media, también son los municipios más pequeños los que destinan un mayor porcentaje de su gasto a funciones no obligatorias, muestra de su mimetismo con los de mayor tamaño y de la necesidad y demandas de los ciudadanos, allende de la obligatoriedad contemplada por ley.

Entonces, si concluimos que la heterogeneidad es una característica de la hacienda local no solo de tamaño, de población, de modelo de gasto, etc., la forma de prestación de los servicios y la organización de la gestión, debiera de diferir, al igual que su financiación.

6. Nuevas formas de prestación de los servicios locales.

La foto que se revela del apartado anterior nos muestra unos municipios españoles anclados en el pasado. Hace relativamente poco tiempo, la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó un documento en el que los alcaldes plasmaban el decálogo del municipalismo para el S.XXI, a través del que reclamaban un lugar relevante de la arquitectura institucional del país, sin demasiado éxito hasta el momento.

Mucho se ha hablado en los últimos tiempos de la remunicipalización como método de prestación de los servicios locales. Es más, una Resolución del Parlamento Europeo de 8 de septiembre de 2015, al hilo de una iniciativa ciudadana Europea, recuerda que la elección del método de gestión de servicios básicos como el agua, ha de basarse en el principio de

subsidiaridad, y recuerda que la elección del método de gestión es libertad del gobierno encargado de su provisión. Lo importante, es pues, que ante un servicio público de prestación obligatoria, la administración pueda garantizarlo, independientemente de quien pilote su suministro (CADAVAL, 2017). Haciendo uso de estos criterios, el artículo 85.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, según la redacción dada por la ley 27/2013 dispone que los servicios públicos locales en España habrán de gestionarse “de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

1. La gestión directa

- a. Por la propia entidad local
- b. Por un organismo autónomo local
- c. Por una entidad pública empresarial local
- d. Por una sociedad mercantil, de titularidad pública

2. La gestión indirecta

- a. Mediante formas previstas en el contrato de gestión de servicios públicos

No ha lugar a la discusión de si legalmente le corresponde llevar a estos entes la iniciativa pública de las actividades. Otra cuestión distinta es saber qué argumentos económicos avalan la prestación directa y cuáles abogan por una externalización de los servicios. El problema organizacional parece determinante a la hora de afectar la calidad de los servicios públicos, la oportunidad de las inversiones, el seguimiento y control que la administración ha de realizar, no parece estar siempre garantizado.

Algunos autores señalan que determinados servicios precisan de una escala de provisión que no alcanza el límite administrativo local, es por ello que defiende la gestión privada de los mismos. Si existe un nivel de competencia de mercado suficiente, las empresas privadas tendrían ventajas comparativas y competitivas frente a la administración. Les favorece tanto un cambio de escala como de asignación eficiente de los recursos y factores de producción. De ahí que podríamos explicar todo el movimiento privatizador acontecido en España en la década de los 80 y los 90. Es decir, en los primeros años de esta última etapa, hemos asistido a un traspaso de la producción y distribución de servicios por parte del sector

público al sector privado. De las distintas fórmulas posibles, la contratación externa fue la más habitual, sin perder la administración su condición de proveedora del servicio y, por tanto, siguió siendo responsable de su oferta frente a los ciudadanos.

Gráfico 8. Contratación externa



Pero, ¿es siempre más eficiente la provisión privada de bienes públicos locales?, no siempre, porque se ha constatado que, a veces, la producción privada se convierte en un monopolio más caro y menos eficiente. La única manera de que no lo sea es a través de un mercado competitivo ex ante, en el que los gobiernos locales formen monopolios de demanda y actúen cual regulador en un modelo de subasta, a través del que ceden el servicio a la empresa capaz de ofrecer un precio más barato. De esta manera, el gobierno local preservaría el interés social frente al particular de las empresas, a la vez que la competencia entre ellas estaría garantizada. A medida que la cuota de mercado fuese mayor, los precios disminuirían y también así el coste para los ciudadanos. Pero este sistema puede acabar siendo perverso, en la medida en que el ganador se haga con todo el mercado y aplique costes de monopolio o próximos al de sus competidores menos eficientes. La reducción de costes, la transformación de las cargas fijas en variables, el aumento de competitividad, la innovación, la flexibilidad, etc. son las principales ventajas que se aducían, pero al lado de estas hay que tener en cuenta nuevos costes, como los de negociación, seguimiento, permanencia, control, así como la dependencia del proveedor, la evolución de la empresa y, una cuestión fundamental, la pérdida de capital humano en la administración que haga cada vez más dependiente de su proveedor. Sin olvidarnos de las circunstancias presupuestarias, fiscales y financieras de las entidades públicas como variables explicativas de la elección organizacional de la prestación.

Así, pues, en resumen, entre las ventajas de la contratación externa podemos destacar el aprovechamiento de las economías de escala y una bajada de costes, que debiera traducirse en un menor precio para los municipios y, de manera directa, tasas más bajas para los ciudadanos. A la vez, este método de competencia entre empresas produciría competencia a favor de la innovación y eficiencia continua. Incentivo del que carecería la producción aislada e individualizada de cada municipio.

En el lado contrario, los riesgos de que no se puedan prever todas las contingencias futuras, pueden estar en el paso del monopsonio al monopolio bilateral, que ya no es tan beneficioso para los ciudadanos. Los contratos con empresas privadas pueden derivar en problemas relacionados con la asimetría de información que esconde costes con los que inicialmente no se contaban, como son los de negociación y transacción, así como la tendencia al monopolio en la oferta. El problema es que los costes de transacción no son fáciles de identificar ni sencillos de calcular, porque o bien no se conocen todos los ingredientes, o es difícil su traslación a magnitudes monetarias, algunas de ellas son solo cualitativas. De nuevo, un problema organizacional puede afectar a la calidad de los servicios públicos prestados.

A esta realidad han tratado de dar respuesta las distintas fórmulas de gestión que se han ido sucediendo en las tres últimas décadas, desde la New Public Management (NGP), la Post-new Public Management (NSP) y el Whole of government. Los fundamentos teórico-conceptuales de todos comparten la hipótesis transversal de que los políticos y los burócratas se comportan de forma similar a los actores económicos. Sin embargo, las fórmulas emergentes pivotan sobre la idea del Open Governmente (oGov), equivalente a una mejora de procesos e ideas ya aplicadas en la administración a través de canales de comunicación y contacto directo entre la administración y el administrado. La idea de colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el mercado no siempre resulta positiva para la administración local, aunque sí significa un verdadero cambio hacia la transparencia, la participación y la colaboración (CADAVAL, 2017).

Podríamos considerar una aplicación práctica de esta fórmula la E-administración, que no es solo un modelo de gestión, sino que supone una

configuración renovada de las estructuras de la administración y de los servicios públicos, valiéndose de los conocimientos relacionados con las nuevas tecnologías de la información. La incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación desde una vertiente intraorganizativa y de las relaciones externas, se convierte en una herramienta con un potencial elevado para mejorar la productividad y simplificar los procesos.

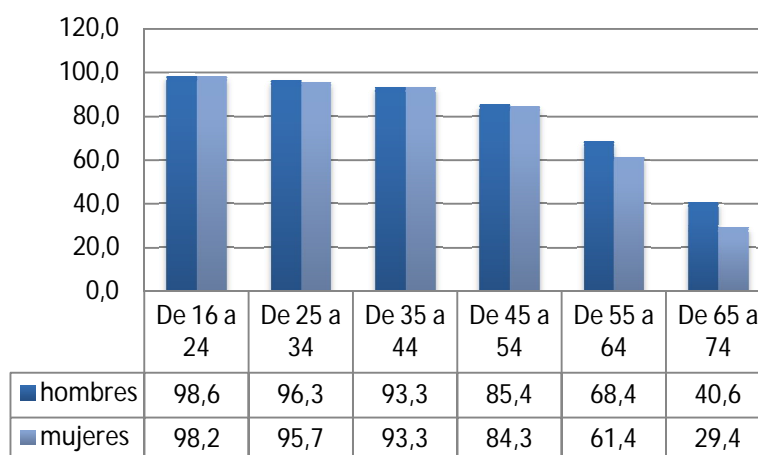
Gráfico 9. Nuevos modelos de gestión pública local.

	New Public Management	Post-new Public Management	Whole of government	Open Government
Elementos básicos	Busca la integración y coordinación de la administración	Recentralización: a través de la coordinación horizontal y vertical	Incremento de control político y coordinación	Remunicipalización y recuperación de la prestación de servicios públicos
La relación administración-administrado	La participación ciudadana es fundamental	Modelo Top-down de participación ciudadana y rendición de cuentas	Modelo top-down Apertura y transparencia	Transparencia y participación del ciudadano Acceso a la administración electrónica
La implementación práctica	Transparencia y rendición de cuentas Asociación formada por actores públicos y privados Evaluación de las políticas y retroactividad con el administrado	Redes de trabajo entre evaluaciones Control y evaluación de la gestión	Coordinación con diferentes sectores Trabajo en red Evaluación continua	Modernización y procesos de co-producción a través de un ciclo participativo. El ciudadano recupera el protagonismo a través de los medios telemáticos.

Fuente. Elaboración propia a partir de PONT, 2016.

Ese contacto directo entre la administración y el administrado lo facilitan las nuevas tecnologías. La e-administración requiere de una renovación de las estructuras del sector público, especialmente a nivel local. Estas herramientas ayudan tanto de manera interna -a través de una mejor comunicación entre los distintos gobiernos-, como en las relaciones externas, donde puede ser una herramienta con potencial para mejorar la productividad y simplificar los procesos. Su instalación práctica tiene todavía muchas limitaciones, una de ellas es la necesaria adecuación de los funcionarios públicos a estos procedimientos o la superación de la brecha digital, que mantiene a grandes bolsas de población alejada de las nuevas tecnologías por motivos geográficos, culturales o económicos. Resulta esencial en su implantación que no prevalezca el medio sobre el fin. La e-administración como parte del futuro e-government ha de saber combinar la introducción y extensión de los medios técnicos con las necesidades ciudadanas, para alcanzar el círculo virtuoso que se pretende (Norris, 2010). Su implantación parece próxima, pero los retos en este campo son ambiciosos porque las oportunidades de extensión son desiguales. El acceso a las TICs es un requisito importante para poder participar en la sociedad de la tecnología y las posibilidades que ofrece. Si echamos un vistazo a la última estadística que publicó el INE al respecto, en diciembre de 2016, es constatable la existencia de una brecha digital que se acentúa entre los mayores de 65 años, con un acceso a internet que apenas roza el 40% en el caso de los hombres, no llega al 30% en el de las mujeres, en contraste con los jóvenes, que rozan el 100% entre 16 y 24 años.

Gráfico 10. % Población acceso internet según edad (2016)

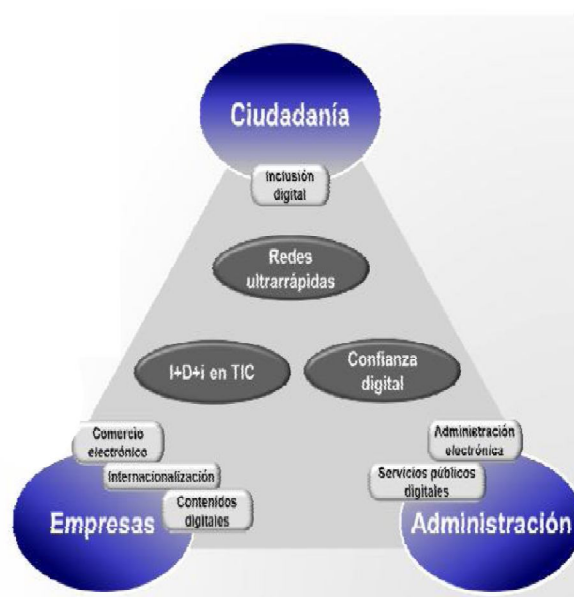


FUENTE: INE, Elaboración propia

La brecha generacional es un hecho, como también lo es la territorial. La desigualdad de oportunidades en los municipios rurales, con una red deficiente y escasa, vulnera los derechos de los más débiles. Se agudiza a medida que se reduce el tamaño poblacional y aumenta la edad media de sus habitantes. Es paradójico ver cómo cuanto mayor es la necesidad del servicio, menores posibilidades de acceso existen. Pese a todo, hemos de diferenciar dentro de la realidad rural dos modelos: uno que responde a núcleos de población muy envejecidos, alejados de grandes municipios, con carencias y debilidades a la hora de implantar tecnologías precisas. Otro que refleja municipios rurales intermedios, próximos a las zonas más dinámicas, cuyas condiciones de vida se asemejan más a las urbanas.

En definitiva, las posibilidades de las nuevas tecnologías son muchas y, en este caso, el proceso de aprendizaje útil es contrario al habitual, pudiendo venir de abajo arriba, es decir, de hijos a padres y así de manera ascendente. Las nuevas generaciones son un segmento poblacional estratégico para la alfabetización digital de los mayores. En marcha tiene la UE un proyecto dentro de la Agenda Digital 2020, donde este aspecto es una pata fundamental del futuro, veremos a ver si consigue implantarse.

Gráfico 11. Agenda Digital 2020



Conclusión

La dialéctica entre la realidad institucional y funcional de las entidades locales no se corresponde con la relación entre política y eficiencia económica, que se agrava más, si cabe, con el fraccionamiento municipal. La población se concentra cada vez más alrededor de las ciudades, permaneciendo una realidad de abandono y huérfana en el rural. Esta realidad dual hace preciso reorganizar la prestación de servicios de proximidad, para la que no es válida la estructura del pasado. Ya no es solo que el tamaño municipal no haga coincidir la figura del decisor-beneficiario y pagador, sino que cada vez son más frecuentes las interferencias derivadas de una falta de adecuación entre la dimensión territorial y los ciudadanos beneficiados. Muchas son las fórmulas ensayadas y ninguna perfecta. La colaboración intermunicipal no han dado con la tecla capaz de ofrecer una respuesta transversal a los problemas reales de los ciudadanos. Ni siquiera la fusión municipal. La gestión de los servicios es fundamental y cada vez parece que trata de considerar más al ciudadano como agente principal en la toma de decisiones. A veces se opta por la externalización, no siempre por razones de eficiencia, sino por necesidades presupuestarias, para aliviar la presión sobre los objetivos de consolidación fiscal, que puede acabar con actuaciones monopolísticas y poco eficientes de las empresas privadas. En parte por ello ha llegado una nueva ola de reacciones por parte de los dirigentes locales queriendo recuperar parte de los servicios externalizados. Pero, sin duda, el futuro parece avanzar más hacia las nuevas fórmulas de gestión como la e-administración. Es pronto para hacer un balance de resultados, no así para adivinar las tendencias más próximas y orientadas desde la UE.

Bibliografía

- ALMEIDA, M. , MACHO, L. (dir.) (2016): *La Actualización de la Administración Electrónica*, Ed. Andavira, Santiago de Compostela.
- BEL, G., FAGEDA, X., MUR, M. (2009): "¿Por qué se privatizan servicios en los municipios pequeños? Evidencia empírica sobre residuos sólidos y agua?", *Working Paper 2009/08*, Research Institute of Applied Economics.
- BIRD, R., EBEL, R., WALLICH, Ch. (eds) (1995): *Decentralization of the Socialist State*, World Bank, Washington.
- BIRD, R., SLACK, E. (2004): *Fiscal aspects of metropolitan governance*, *Institute for International Business*, University of Toronto.
- BIRD, R., VAILLANCOURT, F. (1998): "Décentralisation financière et pays en développement: concepts, mesure et évaluation", *L'actualité économique, société canadienne de science économique*, vol. 74 (3), 343-362.
- BOYER, G. (1998): "Assessment of development objectives, components and indicators in urban projects" en *Urban Development Division*, World Bank, Washington.
- CADAVAL, M. et al. (2008): "La supramunicipalidad: organización y financiación", *Papeles de Economía Española*, vol. 115, 39-54.
- CADAVAL, M. (2017): "La remunicipalización de los servicios municipales como alternativa a los modelos externos de gestión", *Documento, RedLocalis*.
- CADAVAL, M. (2007): "Los modelos de gestión pública local ante el reto de la crisis demográfica en España", *Questoes Actuais de Direito Local*, 14, 79-105. Portugal
- CAMPOS, C., VAQUERO, A. (2016): "Las peticiones del mundo local al nuevo ejecutivo gallego", *Documento 6/2016, RedLocalis*.
- CLINGERMAYOR, J. y FEIOCK, R. (1997): "Leadership turnover, transaction cost and external service delivery", *Public Administration Review*, vol. 57, 231-240.
- DAFFLON, B. (1998): *La gestion des finances publiques locales*, ed. Economica, Paris.

- DAFFLON, B. y MADIÈS, T. (2008): *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Notes et documents n° 42, Agence Française de Développement, Paris.

- DAFFLON, B. y PERRITAZ, S. (2000): "De la Définition de l'Agglomération à la Délimitation de son Périmètre. Éléments de Réflexion pour une Démarche de Référence » *Working paper 340*, BENEFRI. Centre d'Études en Économie du Secteur Public. Université de Fribourg. Suiza.

- DONAHUE, J.D. (1989) : *The Privatization Decision. Public Ends, Private Means*, Basic Books, New York

- FEINSTEIN, O. (2012): "Evaluación y gestión pública innovadora", *Ekonomiaz*, 80 (2), 138-156.

- FERRIS, J. y GRADDY, E. (1986): "Contracting out for what? Uit whom?" en *Public Administration Review*, vol. 46, 343-354.

(1.994): "Organizational choices for public service supply" en *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 10, 126-141.

- GIMÉNEZ, A. (2002): *Federalismo Fiscal Teoría y Práctica*, Tirant Lo Blanch.

- GÓMEZ, J., JIMÉNEZ, J., MARTNER, R. (Eds.)(2017): *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, CEPAL.

- HIRLINGER, M. y MORGAN, D. (1988): "The decision to contract out city services: a further explanation" *Western Political Quarterly*, vol. 41(2), 363-372.

- LAGO-PEÑAS, S., FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., VAQUERO-GARCÍA, A. (2017), "Spanish fiscal federalism: A successful (but still unfinished) process". *Environment and Planning C: Politics and Space*, forthcoming.

- MARCOU, G. y WOLLMAN, H. (2009): *United cities and local governments*, Working Paper, World Bank.

- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2016): *Hacienda Local en Cifras, 2014*, Minhafp, Madrid.

- NORRIS, Pippa (2010): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford.

- OATES, W. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, Ed. Javanovich, New York.

- OLSON, M. (1969): "The principle of fiscal equivalent: the division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, vol. 59 (2), 479-487.

- OSTROM, E. y OSTROM, V. (1971): "A Theory for Institutional Analysis of Common Pool Problems" en HARDIN, G. y BADEN, J. (Eds.) *Managing the Commons*, W.H. Freeman, San Francisco.

- PONT, J. (2016): "Modelos innovadores de administración y gestión pública: hacia la emergencia de nuevos paradigmas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva época, N°16, Julio-Diciembre.

- PORTO, A. (2001): *Modelos de Federalismo Fiscal. El Crecimiento del Gasto Público de los Gobiernos Locales*. Departamento de Economía [Trabajo docente (5)]. Universidad Nacional de la Plata. La Plata

- STEIN, R. (1990): *Urban Alternatives: Public and Private Markets in the Provision of Local Services*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

- SUÁREZ, J., PEDRAJA, F. (2015): "La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales", *Papeles de Economía Española*, n°143, 15-27.

- TORNOS, J. (2016): "La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16, INAP.

- VILALTA, M. (2010): "Los servicios prestados por los municipios españoles: una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos", *Fundación Democracia y Gobierno Local*.

- WARNER, M.E. (2008): "Reversing Privatization, Rebalancing Government Reform: Markets Deliberation and Planning", *Policy and Society*, 27(2), 163-174.