

Privatización de servicios locales: Implicaciones sobre el presupuesto y las tasas de usuarios.

Germà Bel*

(Departamento de Política Económica. Universitat de Barcelona)

Resumen:

La contratación externa de servicios públicos locales se ha empleado de forma creciente como fórmula de innovación de la gestión de los servicios. Este artículo se centra en la privatización de servicios de recogida de residuos sólidos, un tipo de servicio que cumple bien las condiciones que el análisis económico considera idóneas para pasar de la producción directa a la contratación externa. La parte empírica de esta investigación muestra que la contratación externa ha tenido una gran extensión entre los municipios, extensión que se ha acentuado en los últimos años. Algunos municipios parecen haber usado esta fórmula de gestión para eliminar la aportación presupuestaria al servicio. Con respecto a las tasas pagadas por los usuarios, no se encuentran indicios que sugieran que la contratación externa reduce las tasas. Al contrario, las tasas pagadas por los usuarios parecen ser, generalmente, mayores con contratación externa que con producción directa.

Palabras clave: privatización, empresa pública, hacienda pública.

Códigos JEL: L33, L32, E62

Señas de contacto:

Germà Bel

Dep. de Política Económica – Universitat de Barcelona

Avd. Diagonal 690

08034 Barcelona

Tel: 934021946 Fax: 934024573 e-mail: gbel@eco.ub.es

* Grupo de Investigación Políticas Públicas y Regulación Económica de la Universitat de Barcelona. Esta investigación ha recibido apoyo financiero de la Generalitat de Catalunya, a través de las convocatorias competitivas de l'Escola d'Administració Pública. Quiero agradecer expresamente la colaboración de los municipios que han contestado la Encuesta sobre la producción de servicios locales, mediante la que se han obtenido datos empíricos para este trabajo. Antonio Miralles (U. de Barcelona) y Susana Iranzo (U. of California at Davis) han colaborado en las tareas de investigación. Blanca Simón y Pilar Egea (U. de Zaragoza) han aportado valiosos comentarios y sugerencias.

Privatización de servicios locales: Implicaciones sobre el presupuesto y las tasas de usuarios.

Germà Bel

I. Introducción: Gestión de servicios públicos locales y privatización

Las Constituciones modernas establecen una serie de servicios de provisión obligatoria por parte de los gobiernos locales. En particular, la española establece servicios mínimos de carácter local que se caracterizan por pertenecer a los siguientes tipos: (1) bienes públicos, en cuyo caso es muy difícil que haya una revelación operativa de la demanda individual, o (2) bienes de mérito, bienes esenciales cuyo consumo implica externalidades positivas para la comunidad. Si se atiende, por ejemplo, a servicios como el de recogida de residuos sólidos urbanos y los servicios de distribución de agua, encontramos que ambos comparten características económicas de los dos tipos de bienes nombrados anteriormente.

Sin embargo, el hecho de que los gobiernos locales tengan encomendada con carácter obligatorio la provisión del servicio no implica que éste deba ser producido directamente por la administración. Donahue (1989) señala que, a menudo, el municipio no coincide con la escala geográfica óptima desde el punto de vista productivo. Si existe un nivel suficiente de competencia, las empresas externas tienen ventajas respecto a las unidades administrativas, entre las que destacan: (1) Un uso más flexible de la mano de obra y los incentivos, y una asignación más precisa de las responsabilidades; (2) Menos restricciones de procedimientos y más preocupación por los resultados; (3) Ventajas de escala.

En este contexto, se ha denominado 'privatización' al proceso de traslado al sector privado de la producción (y a veces de otros aspectos) de servicios hasta entonces producidos directamente por la administración. Dentro de tal denominación genérica existen diferentes fórmulas de mayor a menor participación privada, entre las que la contratación externa es la que ha adquirido mayor relevancia. Aunque la contratación externa no supone la venta de activos físicos, puede considerarse un tipo de privatización. El activo vendido es un contrato de servicio o un acuerdo de franquicia. Los derechos sobre excedentes financieros que resulten de la actividad se trasladan al contratista externo (sea público o privado), y el derecho a las ganancias residuales es un elemento central de los derechos de propiedad.

La contratación externa de servicios públicos locales es un instrumento usado para efectuar el cambio organizativo en la producción y, a veces, la financiación del servicio local, en un contexto en que la administración continúa como proveedora del servicio y, por tanto, responsable de su oferta. Esto da relieve a factores como la regulación de las condiciones de prestación del servicio –en calidad y cantidad de servicios, y en su financiación-, y la regulación de acuerdos contractuales entre administración y empresas prestadoras. En esta investigación nos centramos en estas fórmulas de privatización y, en particular, fijamos nuestra atención en la contratación externa del servicio recogida de residuos sólidos.

En la sección siguiente se revisan y analizan los principales elementos de la teoría de la contratación externa de servicios de provisión pública, y las principales implicaciones para la administración del empleo de esta fórmula de reforma organizativa de la gestión de servicios. Por una parte, se emplea el análisis microeconómico estándar de funciones de costes y economías de escala. Por otra, se analizan las implicaciones de la aplicación de las políticas una vez tomadas las decisiones de reforma. En especial, nos ocupamos de la incertidumbre derivada del carácter incompleto de los contratos y de los costes de

transacción implicados por la contratación externa. El marco analítico desarrollado en Coase (1937), Williamson (1975), Stiglitz (1975) y Sappington y Stiglitz (1987) es de suma utilidad para analizar estos problemas de gobernanza. A continuación, en la parte empírica de esta investigación, se presentan los resultados de una encuesta efectuada a los municipios de Cataluña, y se extraen conclusiones sobre la presencia y la evolución de la contratación externa de la recogida de residuos sólidos urbanos, y a cerca de las implicaciones de la contratación externa sobre las tarifas y, en general, la forma de financiación del servicio.

II. La contratación externa de servicios públicos locales: elementos teóricos

II.1. Análisis económico de la contratación externa.

Los bienes de provisión pública local, a menudo de carácter público o de mérito, también son especiales en otro sentido. En muchas ocasiones se trata de bienes con economías de escala. Por lo tanto, desde el punto de vista técnico o productivo es eficiente que exista un único productor. Esto nos lleva al conocido problema de traslado de la eficiencia productiva a la eficiencia asignativa, lo que requiere que el productor monopolista no abuse de su poder de mercado. La cuestión relevante aquí es ¿cómo se puede evitar la contradicción existente entre producción monopolística y precios de competencia?

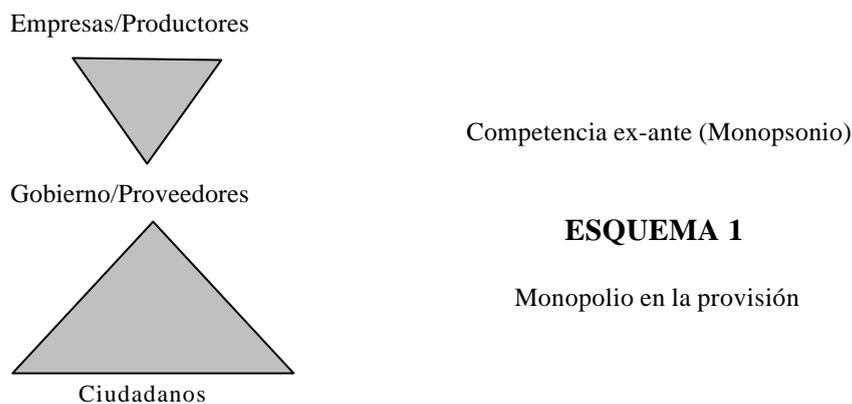
En su ya clásico “Why regulate utilities”, Demsetz (1968) sugiere un método para resolver el problema: aunque la estructura de costes introduzca una tendencia hacia el monopolio, esto no es obstáculo para que se produzca un mercado competitivo ex-ante.¹ Así, podemos concebir al gobierno como un monopsonio –un monopolio de demanda- que recoge las demandas de sus ciudadanos y las subasta en bloque a las empresas. Éstas competirán entre sí en el proceso de subasta ofreciendo el precio más bajo posible. Este análisis presupone que: a) el gobierno se guía únicamente por el interés público y puede estimar correctamente las demandas del ciudadano (es decir, que no hay problemas relevantes de agencia entre gobierno y ciudadanos), y b) existen muchas empresas dispuestas a hacer la oferta para la totalidad del mercado.

Demsetz muestra que la existencia de economías de escala no provoca necesariamente la imposición de precios y cantidades de monopolio. La condición necesaria es que exista un buen proceso de negociación previo, donde queden fijados ex-ante precio y cantidad, mediante subasta. En este proceso el ganador se queda todo el mercado, pues cuanto mayor sea la cuota de mercado obtenida por el ganador menores serán sus costes medios, y por tanto mayor será su capacidad de hacer la mejor oferta. A cambio, el ganador ha de ofrecer el menor precio posible para una cantidad dada; es decir, un precio que tiende al coste medio del servicio. Además, para que el proceso tenga éxito los costes de negociación han de ser bajos, a fin de que a las empresas les salga más a cuenta ir a la subasta que arriesgarse a producir y vender directamente. En suma, hay un conjunto de condiciones para que el precio tienda al coste medio:

- Participación en el proceso de diversas empresas. No es necesario que las empresas en concurrencia sean muchas; es suficiente con la amenaza de entrada en el mercado.
- Toda empresa participante debe acceder con iguales oportunidades a los factores productivos.

- El coste de colusión entre empresas debe ser excesivo, superior al coste de competir.
- Costes de negociación bajos entre administración y empresas concurrentes.

Uno de los campos donde esto es posible es el caso del monopsonio público de servicios públicos. Estos supuestos nos llevan a una situación como la del esquema 1, del que se desprende que el gobierno puede actuar como una organización de consumidores que es capaz de lograr el mejor precio posible, gracias a su poder de mercado.



El gráfico 1 explica el proceso de subasta de, por ejemplo, la prestación del servicio de recogida de basuras. El monopsonista concurre al mercado y pide una cantidad de servicio, que podemos considerar como dada, es decir rígida. Es una demanda D_g de “de todo o nada”. Se supone que las empresas son eficientes en sentido técnico, y todas tienen la misma curva de costes medios. Si una empresa oferta un precio, otra ofrecerá uno de menor. Y así sucesivamente, hasta que el precio final tienda hacia el coste medio. La empresa ganadora se quedará con todo el mercado. El total pagado por el gobierno a la empresa tenderá hacia el área sombreada. Este coste será repartido entre los ciudadanos mediante la correspondiente tasa o bien financiado con los ingresos generales del presupuesto, o con una combinación de ambas fórmulas.

Hemos deducido que, cuando todas las empresas candidatas utilizan la mejor tecnología posible (y, por tanto, todas tienen la misma estructura de costes), el precio resultante de la subasta tenderá hacia el coste medio. Pero la situación cambia cuando nos encontramos con empresas que tienen diferentes estructuras de costes. Viscusi, Vernon y Harrington (1995) muestran esta situación a través del gráfico 2. Es seguro que la empresa más eficiente –en este caso la empresa 1- será la ganadora de la subasta. Si está informada de la estructura de costes de los competidores, el precio que ofrecerá será igual al precio mínimo que puede ofrecer la siguiente empresa en eficiencia (la empresa 2) menos ϵ ($\epsilon > 0$, $\epsilon \rightarrow 0$). El precio de la subasta P_s será superior al esperado P_e . La empresa ganadora obtendrá unos beneficios extraordinarios que serán equivalentes a los reflejados en la zona sombreada.

¹ Chadwick introdujo en 1859 la distinción entre *competencia por el sector* y *competencia dentro del sector*, y sostenía que en algunos servicios públicos con costes medios decrecientes la competencia normal –dentro del sector- generaba ineficiencias, por lo que era más conveniente subastar el servicio. Ver Dnes (1994) para un análisis sobre el alcance del esquema de Chadwick.

Gráfico 1

Proceso de subasta simple con demanda rígida e igualdad de estructura de costes de las empresas

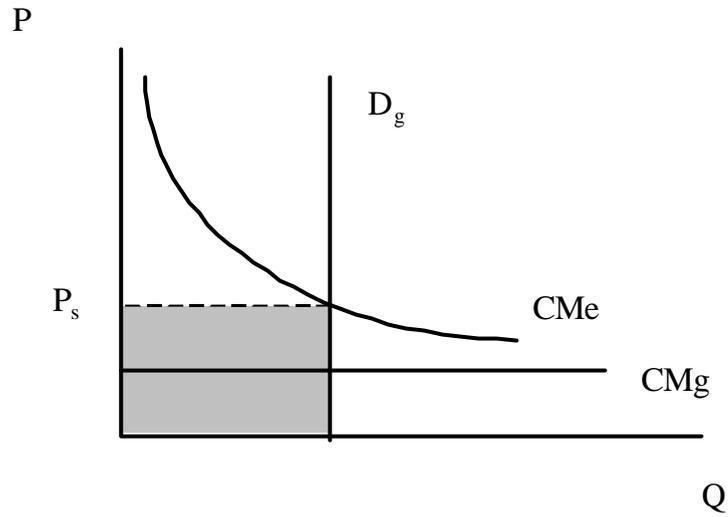
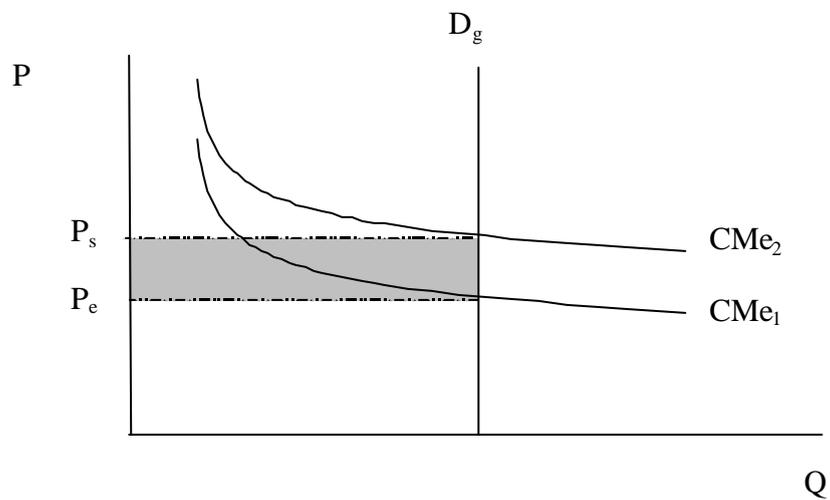


Gráfico 2:

Proceso de subasta simple con demanda rígida y diferencia de estructura de costes de las empresas



Que $P_s \rightarrow P_e$ depende del hecho de que la segunda empresa sea tecnológicamente similar a la primera. En un principio no depende sólo del número de concurrentes, aunque es plausible que el aumento de concurrentes aumente la probabilidad de aparición en la subasta de empresa ‘punteras’ que hagan presión a la futura empresa ganadora.² Por tanto, la competencia efectiva no dependerá solamente del número de competidores, sino también de la existencia de competidores de calidad.

Donahue (1989) insiste en las ventajas de la contratación externa, y enfatiza como una de las principales ventajas de los productores externos el que no estén enclavados en un único municipio, de forma que, entre otras cosas, pueden distribuir sus costes fijos de forma más eficiente. De esto se pueden derivar ganancias de bienestar relevantes. Otra ventaja que se enfatiza en favor de la contratación externa es que el contratista puede reclamar el derecho de propiedad sobre las innovaciones. En este sentido, Hart, Schleifer y Vishny (1997) indican que el sector privado tiene mayores incentivos a las innovaciones que mejoren la calidad o bien que reduzcan costes, y que el gerente de la administración no puede reclamar el derecho de propiedad sobre las innovaciones, al contrario de lo que sucede en el sector privado.

En el gráfico 3 podemos observar que, existiendo una demanda global en el mercado relevante superior a la demanda del municipio, la empresa ganadora puede ofrecer un precio aún inferior al descrito en el gráfico anterior, tendiendo a apoderarse del 100% del mercado relevante. Las ganancias de bienestar que se deriven para el mismo municipio están representadas por la zona sombreada del gráfico 4. En el mismo gráfico podemos encontrar una estimación de las ganancias totales derivadas de la contratación externa, cuando la demanda de servicio relevante pasa de D_g a D_G .

La ausencia de competencia sobre la producción pública genera unos costes medios que adolecen de ineficiencia-X. La introducción de competencia mediante subasta presiona a la minimización de costes, induciendo eficiencia técnica. Las economías de escala intermunicipal hacen además que el ganador de la totalidad del mercado afronte costes medios aún inferiores. Así, la ganancia del bienestar social, que se podría trasladar íntegramente al excedente del consumidor, equivaldría al área sombreada del gráfico 4.

Hasta ahora se ha considerado la más optimista de las previsiones. Pero en la realidad hay que afrontar numerosos problemas que amenazan las bondades de la competencia ex-ante. En el apartado II.2, más abajo, se revisa un amplio abanico de problemas que emergen a partir del mismo momento en que se firma el contrato. El contrato llega a ser el agente del juego que aparece entre gobierno y empresa, dominando la información sobre costes de producción. De aquí se puede deducir que no es extraño que se produzcan comportamientos de búsqueda de rentas.

² Todo esto se deduce a partir del supuesto de que las empresas competirán entre ellas. Si este caso no se da claramente, entonces la variable número de concurrentes puede ser más importante de lo que se ha sugerido.

Gráfico 3:

Aumento de la demanda y efectos
a través de la estructura de costes

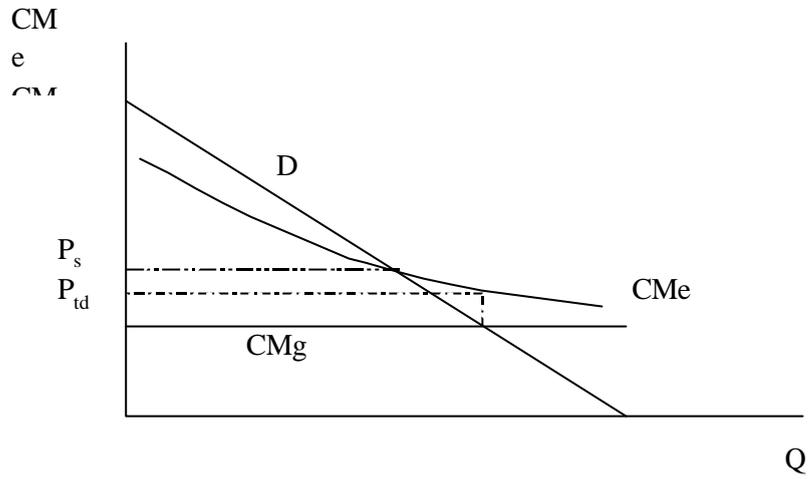
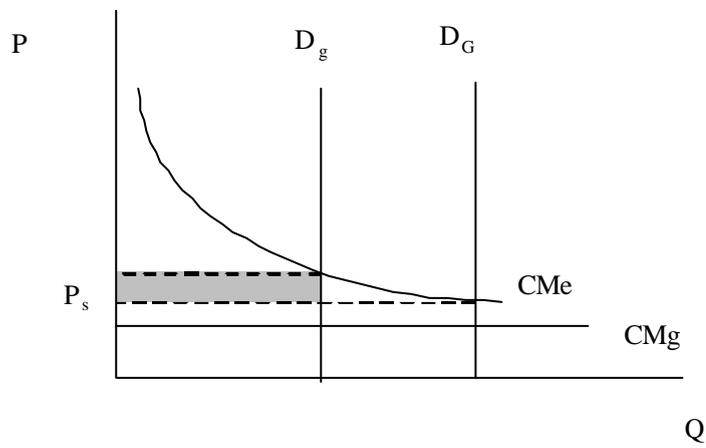


Gráfico 4:

Economías de escala en la
contratación externa de servicios



El principal problema para el gobierno es la imposibilidad de prever todas las contingencias futuras; es decir, la información incompleta y asimétrica. Aprovechando la falta de información, las empresas pueden hacer ofertas temerarias en la subasta. Una vez ocupado el mercado pueden reclamar la renegociación del contrato aduciendo la existencia de costes imprevistos. También pueden conseguir la imposición de barreras de entrada para futuras subastas mediante la renegociación, en una especie de captura del regulador. Entre los comportamientos oportunistas y la propia estructura de costes, el esquema real del mercado es, a menudo, el representado en el esquema 2. Lo más relevante es que hemos pasado del monopsonio a una situación diferente, similar al monopolio bilateral.

Ahora imaginemos que la empresa contratada en un municipio prevea que en próximas subastas no tendrá rivales. ¿Cuál será el efecto máximo de tal situación sobre el excedente del consumidor? La empresa, bien ocultando los costes verdaderos o bien usando directamente su poder de monopolio, podrá establecer un precio tan alto como quiera, siempre que al gobierno le siga interesando la contratación externa. El precio tenderá a P_M (en el gráfico 5), de forma que el potencial de beneficio del consumidor (área sombreada) tenderá a ser absorbido por la empresa, o bien a desvanecerse en ineficiencias-X. Por último, conviene precisar que esta situación es una amenaza. En la práctica, la absorción de excedente por la empresa instalada es amortiguada por la competencia potencial de otras empresas, así como la disposición de información por parte del gobierno, que retiene una capacidad de control importante.

II.2 - Problemas de la contratación externa.

Los problemas de la contratación externa giran alrededor del concepto amplio de *costes de transacción* (Domberger y Jensen, 1997), e incluyen los costes administrativos, así como los de *contrato incompleto*, dada la imposibilidad de redactar un contrato que prevea todas las contingencias futuras. Por otro lado, Sclar (1997, 2000) añade que se ha de tener en cuenta la teoría de la dimensión *de la organización, y la distinción entre mercados spot y mercados de contratos*. Los mercados spot tratan productos muy estandarizados, que gozan de un alto grado de competencia y de observabilidad de la calidad. En cambio, los mercados de contratos, dentro de los cuales se encontrarían muchos contratos públicos, tienen unas características muy difusas, y normalmente se trata de servicios continuados en el tiempo.

Determinados servicios continuados se pueden considerar como bienes de mercado spot porque es muy sencillo observar su calidad (i. e. preparación de nóminas, servicio de imprenta, etc.). En estos casos, la comparación directa de costes entre público y privado es correcta para averiguar quien es el productor más eficiente. Pero esta simplicidad no se da en la mayoría de los casos en que se ha de decidir entre producir o comprar. La elección entre los oferentes - empresas especializadas en contratación pública- es limitada, con una competencia efectiva bastante escasa. Por tanto, los costes de transacción son muy elevados, y una comparación directa de costes de producción público-privado introduciría un sesgo a favor de la contratación externa. En este sentido, Sclar (1997, 2000) critica que, a menudo, al comparar los costes de la producción privada con los de la pública, no se consideran los altos costes de transacción (negociación, seguimiento y obligación) que emergen con la producción privada. Los mercados de contratos tienen unas características que inducen a un bajo grado de competencia efectiva, con lo que de nuevo estamos ante un problema de tipo organizacional.

Esquema 2:

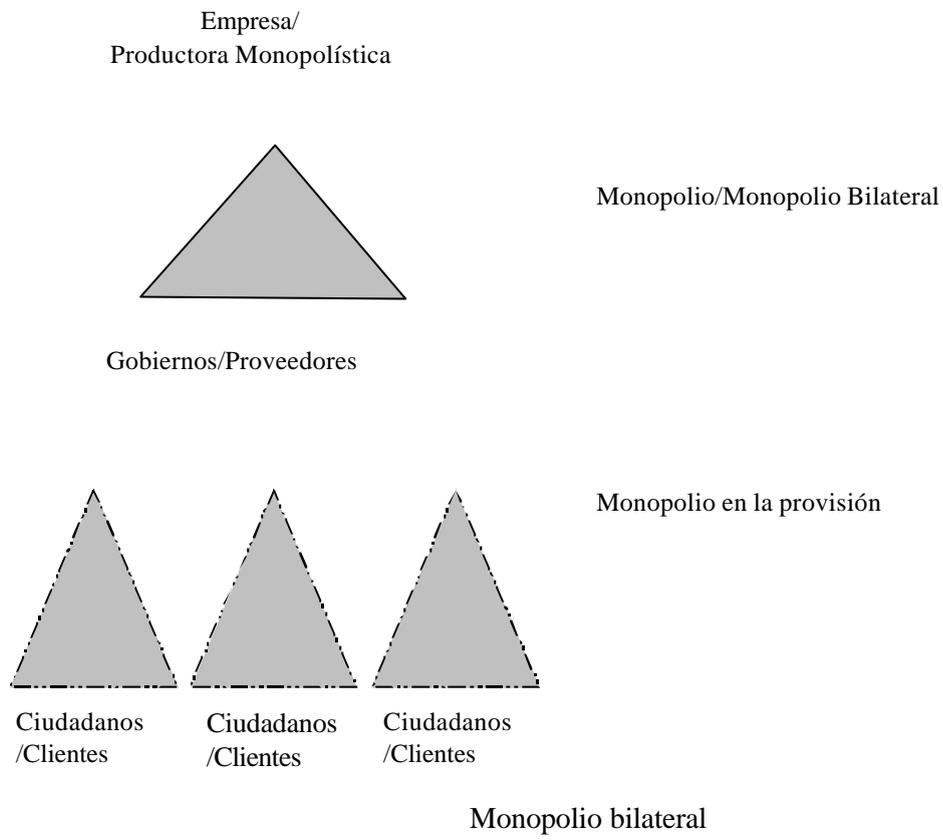
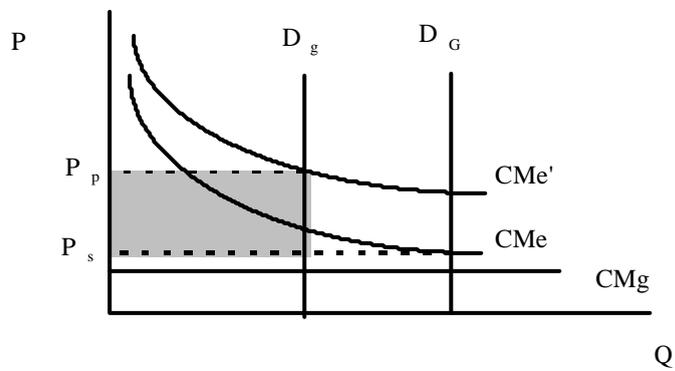


Gráfico 5:

Fallos en la competencia ex ante y efectos sobre el bienestar del consumidor



II.2 a) *La calidad como una variable.*

En el mundo real, las empresas intentan distinguirse unas de las otras no solamente en cuanto a precios, sino también en cuanto a fiabilidad y otras variables de calidad. Si el sistema de subasta no incluye estas variables, su resultado (menor precio con menor calidad) quizás no resulte en el óptimo social. Una forma de tener esto en cuenta es que sea el propio gobierno quien establezca los estándares mínimos de calidad que el ganador ha de cumplir. O bien se puede dejar a los competidores que ofrezcan su combinación precio-calidad, y escoger la opción más atractiva. Esto complica el panorama, ya que el gobierno³ ha de conocer las preferencias precio-calidad de los ciudadanos (Viscusi, Vernon y Harrington, 1995). Otro problema es, según Domberger y Jensen (1997), la dificultad de contratar la calidad, que es difícil de especificar y de observar. Existirán entonces incentivos por parte de la empresa contratada a reducir costes sin tener en cuenta la erosión de la calidad, lo que contrarresta la oferta inicial de buena calidad. Es la llamada *hipótesis de degradación de la calidad*.

II.2.b) *Incertidumbre y comportamientos oportunistas.*

Las circunstancias son cambiantes, y muchos cambios no se pueden prevenir ex-ante en el contrato. Según Dnes (1995), el contratante debe compartir ciertos riesgos con la empresa concesionaria, para que la incertidumbre no reste incentivos a la participación privada. Otra cosa es, según Dnes, el problema de las *ofertas "a la baja"*. En un contexto de incertidumbre, los temerarios resultan premiados, pues realizarán las ofertas más aventureras con mayor calidad a menor precio. Tras conseguir el contrato, el contratado puede aprovechar la existencia de *costes de ruptura del contrato* para reclamar una renegociación, esgrimiendo como motivo la 'aparición' de costes no previstos, o bien puede erosionar la calidad.⁴ Es posible que este comportamiento no se produzca en un contexto de negociaciones repetidas, dada la importancia de mantener una buena reputación.

II.2.c) *Activos específicos y de vida larga.*

Dnes (1995) enfoca el problema de los activos de vida larga y las posibles ventajas del franquiciario actual. Si la vida de los activos es superior a la vida del contrato, el franquiciario previo puede jugar con ventaja en subastas posteriores, pues no ha de asumir el coste completo de la inversión necesaria para el cumplimiento del siguiente contrato. Se recomienda pues que el contrato incluya la transferencia de los activos a los franquiciarios posteriores.

Domberger y Jensen (1997) plantean un doble problema respecto a los activos específicos. Si la propiedad de estos permaneciera pública, entonces la empresa concesionaria no tendría incentivos para su mantenimiento, porque sería racional que durasen exactamente hasta el final del contrato. Si fuera privada: a) el contratado afrontaría el riesgo de que el cliente se aproveche de los vínculos que crea haber invertido en activos específico para renegociar el contrato, y b) la terminación del contrato implica la recompra de los activos del contratado -costes de ruptura-, lo que debilita las posibilidades de obligar a cumplir el contrato. Así, a ambas partes les interesa que la duración del contrato sea igual a la amortización total del activo. Pero esto debilita la fuerza de la competencia ex-ante.

³ Que, se debe recordar, suponemos aquí que actúa como simple maximizador del bienestar social.

En este contexto, la posibilidad de infrainversión ha sido señalada sobradamente en la literatura [i.e. Williamson (1976), Vickers y Yarrow (1991), Viscusi, Vernon y Harrington (1995)]. Los contratos largos, a partir de 15 años, son muy incompletos y las condiciones se han de ir renegociando con el transcurso del tiempo. A veces estos contratos largos son necesarios para incentivar al adjudicatario a invertir en activos de vida larga. Pero tienen su coste, pues en la práctica nos situamos en situaciones propias de la regulación de monopolios naturales, lo que introduce problemas que permiten la evolución al alza de los precios. Esto aconseja establecer un complejo sistema de sanciones, que no es necesario con contratos cortos, etc.

II.2.d) *Falta de competencia y practicas anticompetitivas.*

La contratación pública es un proceso dinámico que típicamente se mueve desde una estructura de mercado competitivo hacia una estructura de carácter monopolístico (Sclar, 1997, 2000). En efecto, aunque el proceso de subasta haya sido competitivo, el mismo otorgamiento del contrato transforma el mercado en un monopolio bilateral. El contratado intentará asegurarse el mantenimiento del control sobre el contrato, mediante practicas restrictivas de la competencia pública o privada. Anticipándose a las amenazas, las empresas dedicarán muchos esfuerzos a la obtención de influencia política, por un lado, y por otro tratarán de llegar a acuerdos entre sí. Vickers y Yarrow (1991) también advierten sobre la posibilidad de prácticas colusorias o de dominio progresivo del mercado.

II.2.e) *Sobre la elaboración y seguimiento del contrato.*

Según Bailey y Davidson (1999) un servicio en licitación es un cuasi-mercado en el que las preferencias del usuario final son intermediadas por un comprador, que controla el presupuesto. Es un mercado más gestionado que libre, donde es indiferente quien produce (ente público o privado), y en el que -bajo condiciones competitivas- se alcanza el óptimo. *Por tanto, lo que importa es la competencia y no la propiedad de la unidad productiva.*⁵ La condición necesaria es que el comprador (el gobierno) refleje correctamente las preferencias de los usuarios. Será necesario, pues, que quienes tienen que delimitar las condiciones de la negociación/subasta no tengan ningún interés en su resultado. Uno de los resultados del paso de la producción pública directa a la contratación externa tendría que ser que el político perdiera interés en los procesos productivos que se siguen, y centrara su atención en el producto y los resultados. Pero el estudio empírico de Bailey y Davidson revela una cosa curiosa, en consonancia con la predicción de Vickers y Yarrow (1991): el papel de la administración puede ser tan activo (control, supervisión, negociación de contingencias no especificadas) que simplemente no se cumple uno de los objetivos de la contratación externa: la despreocupación por el procedimiento.

III. La contratación externa de servicios públicos locales: Un estudio empírico

Después del análisis de ventajas y problemas de la contratación externa, podemos extraer algunas conclusiones provisionales. Los factores más importantes para que la contratación tenga éxito son⁶: (1)

⁴ También se puede encontrar esta explicación en Albi *et al.* (1997:323).

⁵ Esta apreciación es sugerida para el ámbito español por Bosch, Pedraja y Suárez-Pandiello (2000) a partir de los resultados de su estudio empírico sobre la eficiencia de los servicios de recogida de residuos sólidos. Por su parte, Hart, Schleifer y Vishny (1997) sostienen que también tiene importancia la propiedad, entendida como un derecho de decisión sobre los activos prestados y sobre las ganancias residuales generadas, ya que es un fuerte incentivo no sólo a recortar costes, sino también a innovar.

⁶ Domberger y Jensen (1997), Sclar (1997,2000).

que la magnitud y la especificidad de los activos sean bajas; (2) que las características de calidad no contratables (difíciles de establecer y observar) sean poco relevantes; y (3) que la disponibilidad de oferta competitiva real o potencial sea grande. Además, es vital un buen *diseño del contrato*. La recogida de residuos sólidos urbanos presenta características que, en principio, sitúan a este servicio como propicio para considerar la contratación externa frente a la producción directa por la administración. Así lo indican la escasa magnitud y especificidad de activos implicados, la observabilidad de las condiciones contratadas del servicio y la existencia de una gama variada de oferentes del servicio.

En esta sección se estudia la estructura de la producción del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos en Cataluña, y se analiza el efecto de la contratación externa del servicio sobre el precio del mismo, así como sobre su calidad, aproximada a través de su frecuencia. Los datos han sido recogidos a partir de una encuesta, la *Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales*, diseñada expresamente para esta investigación y formulada a todos los municipios de Cataluña. El contenido de esta sección presenta, primero, la metodología aplicada para la obtención de datos y la participación de los municipios. En segundo lugar, se presentan los resultados que configuran la estructura de la producción de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos en Cataluña.⁷ En tercer lugar se estudian la relación entre contratación externa, precios y frecuencias del servicio.

III.1. La Encuesta

III.1.a. El contenido de la encuesta

La *Encuesta* fue tramitada durante la segunda mitad de 2000. Consideraba tres tipos diferentes de servicios: la recogida de residuos sólidos urbanos, el servicio de distribución de agua en baja, y a los servicios funerarios. Para cada tipo de servicio, las preguntas eran las mismas:

- ¿El servicio es prestado en el nivel municipal o hay alguna organización supramunicipal involucrada?
- ¿El servicio es producido directamente por la administración, o bien a través de contratación externa?
En el último caso, se solicitaba información sobre el año de externalización del servicio, año de la última concesión, duración prevista de la última concesión y nombre de la empresa concesionaria.
- Sobre la financiación del servicio, ¿se aplican tasas, precios públicos, aportaciones presupuestarias o una combinación de estas fórmulas? En caso que existiese una tasa o precio específico, se solicitaba información esquemática sobre su cuantía anual.
- Para la recogida de residuos sólidos urbanos, ¿el servicio tiene frecuencia diaria o no?

III.1.b. Participación de los ayuntamientos

En total se recibieron 126 respuestas, que se distribuyen como se muestra en el cuadro 1. Los 126 municipios que respondieron la encuesta representan el 13,32% del total de los 946 municipios catalanes. Su población agregada representa el 60,05% del total de la población catalana.⁸ Aún excluyendo el municipio de Barcelona el índice de respuesta por población continua siendo muy alto, superior al 47%.

⁷ Los datos presentados y analizados son los relativos al servicio de recogida de residuos sólidos urbanos. Otros datos, como los del servicio de suministro de agua en baja y los de servicios funerarios, son objeto de análisis empírico en otros estudios en curso en el seno del grupo de investigación.

⁸ Los datos de población se han obtenido del *Anuario Estadístico de Cataluña 1999*, del Instituto de Estadística de Cataluña

Cuadro 1. La participación municipal en la encuesta. Datos agregados

MUNICIPIOS CON RESPUESTA							
Nº.habitantes...	0-1000	1001-5000	5001-20000	20001-50000	>50000	Barcelona	Total
nº municipios	32	34	37	10	12	1	126
% sobre total	6,08	13,08	32,17	41,67	60,00	100	13,32
Población	11.704	94.150	413.323	344.911	1.323.584	1.505.581	3.693.253
% sobre total	5,78	15,88	36,96	48,41	65,57	100,00	60,05
MUESTRA TOTAL							
Nº habitantes.	0-1000	1001-5000	5001-20000	20001-50000	>50000	Barcelona	Total
nº municipios	526	260	115	24	20	1	946
Población	202.463	592.937	1.118.157	712.438	2.018.545	1.505.581	6.150.121

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales*

En el cuadro 1 se observa que el índice de respuesta es menor en los municipios de menos de mil habitantes, en concreto del 6,08% por lo que respecta al número de municipios, y del 5,78% respecto a la población agregada dentro del intervalo. A medida que la población del municipio aumenta, también lo hacen sus índices de respuesta, tanto, en términos de municipios como en términos de población. En el umbral superior, en los municipios de más de 50.000 habitantes (sin Barcelona), 60% de los municipios han facilitado información, y estos municipios incluyen el 65,57% de la población dentro del intervalo. En conjunto, se pueden considerar los resultados de la encuesta como representativos de toda Cataluña. Con todo, la escasa respuesta para municipios de menos de 1.000 habitantes obliga a ser más prudente en el caso que estemos analizando resultados dentro de este grupo.⁹

III.2 La estructura de la producción del servicio de recogida de basuras en Cataluña

III.2.a. El estado actual de la contratación externa.

El nivel actual de contratación externa del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos es muy elevado. El 82,9% de los municipios catalanes optan por la prestación privada, y sólo el 17,1% mantienen la producción directa como forma de gestión del servicio. Este resultado puede estar algo sesgado al alza dado que la mayor frecuencia de respuestas se ha obtenido en los segmentos de población en qu emás frecuente es la contratación externa del servicio. Para corregir este sesgo se ha ponderado, para cada grupo de población, su porcentaje particular de contratación externa con el número de municipios en el grupo. El resultado obtenido indica que la contratación externa se emplea en el 74,9% de los municipios, mientras que el 25,1% mantiene la producción directa.

Las diferencias entre producción directa y contratación externa aun se amplían más si consideramos la población implicada. Los municipios que mantienen la producción directa tienden, en general, a ser municipios escasamente poblados. A pesar de esto, la generalización del proceso de *externalización*¹⁰ de

⁹ Una de las encuestas más ambiciosas realizadas respecto a servicios locales fue la de la *International City Management Association (ICMA)* en 1988. Se encuestaron 4.870 gobiernos locales de ciudades de EEUU con más de 10.000 habitantes y condados con más de 25.000, y se obtuvo 1.681 respuestas, es decir el 34,5%. Comparada con esta encuesta, la participación en la *Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales* en Cataluña resulta alta: han aportado información el 37,5% de los municipios de más de 5.000 habitantes. Si establecemos el umbral de comparación en los municipios de más de 20.000 habitantes, la participación en nuestra *Encuesta* aún es más satisfactoria: el 55,6%.

¹⁰ Aunque muchas veces se utilizan los términos *externalización* y *contratación externa* de forma indistinta, se debe observar que existe una diferencia sutil entre ambos conceptos. Por contratación externa se ha de entender el simple hecho de la celebración de un contrato entre el provisor público y el prestador privado. La externalización, en cambio, consiste en la adopción por parte del provisor de una estrategia general, que en principio ha de perdurar a lo largo del tiempo.

servicios en toda Cataluña ha implicado que muchos municipios de poca población hayan adoptado el modelo privado de prestación.

Al analizar el tipo de producción del servicio por grupos de municipios según población se observa un comportamiento en forma de U invertida, con el máximo en el intervalo medio de población y el mínimo absoluto en el intervalo de población más reducida (ver gráfico A-1 en anexo). Esto nos indica que, si bien la tendencia a generalizar la privatización del servicio es creciente, en principio, respecto a la población, esta tendencia se rompe a partir de un nivel “crítico” de población.

Este fenómeno suscita algunas reflexiones sobre los motivos que llevan a un municipio a externalizar o no el servicio. Se puede formular como hipótesis que los costes de transacción que implica para el municipio el hecho de abordar un proceso de subasta y la supervisión posterior del desempeño del contrato suponen una limitación para la contratación externa en los municipios de escaso número de habitantes.¹¹ La puesta en práctica de la subasta y la supervisión posterior suponen un coste fijo que puede tener una significación elevada respecto al coste total del servicio para los municipios menos habitados. La significación relativa de los costes de transacción implicados en la contratación externa disminuye a medida que aumenta la población del municipio. Esto ayuda a explicar que con el crecimiento de la población el recurso a la contratación externa se haga más frecuente. Sin embargo, a partir de algún punto crítico de tamaño de servicio, es posible pensar la mayor cualificación profesional de los gestores públicos, y por lo tanto mayor capacidad para obtener informaciones fiables y para adoptar decisiones correctas, haya llevado a municipios de mayor población a adoptar reorganizaciones internas de la producción del servicio antes que abordar la contratación externa del mismo.

III.2.b. Evolución de las externalizaciones.

A partir de la información obtenida mediante la *Encuesta* respecto al año inicial de externalización del servicio se ha elaborado el gráfico A-2 en el anexo, que muestra cual ha sido la evolución de la contratación externa en los municipios de Cataluña. Los resultados parecen sugerir que el fenómeno de la externalización es relativamente reciente en este servicio; en muy pocos casos la contratación externa proviene de épocas anteriores.¹² La contratación externa alcanzó gran intensidad en Cataluña en la década de los sesenta, unos diez años antes de que la contratación externa de servicios locales se pusiera de actualidad en el mundo académico y en la práctica política de los EEUU ¿Por qué se produce esta anticipación a las ‘revoluciones’ anglosajonas? Una hipótesis plausible puede buscarse en los problemas de escasez de recursos públicos. Los problemas de falta de recursos que vivieron en los setenta los municipios de los EEUU, que fueron factores relevantes de la ola privatizadora,¹³ han sido una nota característica estructural de los municipios de Cataluña.

¹¹ Esta hipótesis ha sido contrastada empíricamente en Bel y Miralles (2001), que analiza los factores determinantes de la decisión de privatizar los servicios de recogida de basuras.

¹² Esta afirmación, cierta en términos de cantidad de municipios, se ha de matizar al considerar la población. Respecto a la población afectada por la externalización, el punto álgido se alcanzó hace treinta años. La ciudad de Barcelona ya contrataba externamente este servicio en el siglo XIX.

¹³ La literatura a este respecto es abundante. Ver, por ejemplo, Savas (1998, 2000).

Los municipios más grandes fueron los primeros en emplear la producción privada como una alternativa a la preexistente producción directa. Dos son las razones probables. La primera es que los municipios más grandes pueden tener más problemas de desequilibrios presupuestarios que los pequeños. La segunda, que la innovación es conocida y aplicada antes por los gestores públicos de los municipios más poblados. Los otros municipios han adoptado la contratación externa más tarde. Se pueden apuntar algunas explicaciones por este retraso. Primero, es posible que a lo largo del tiempo se ha producido un *efecto imitación* respecto a las innovaciones organizativas de los municipios más poblados. Por otra parte, no se puede desestimar la hipótesis de que el *aumento de las regulaciones* de la calidad mínima de los servicios municipales haya podido disparar los costes de las administraciones hasta el punto de provocar problemas de déficit que han derivado en la contratación externa como una fórmula para ahorrar recursos.

III.3 Contratación externa, forma de financiación y frecuencia del servicio.

En primer lugar, cabe constatar que existe una tendencia mayoritaria a la financiación mixta del servicio. La mayoría de gobiernos, dos de cada tres, realizan aportaciones presupuestarias que complementan a las tasas de los usuarios para sufragar el coste total del servicio. No obstante la generalidad de este comportamiento, su peso relativo es mucho mayor en el caso de los municipios en que el servicio se produce directamente por la administración que en aquellos casos en que ha sido contratado externamente. El cuadro 2 distingue la frecuencia de la aportación presupuestaria según la forma de producción del servicio y el tamaño de la población. Se observa que, en total, el 63% de municipios con contratación externa realizan aportaciones presupuestarias, mientras que este porcentaje alcanza al 90% en el caso de municipios con producción directa del servicio. Una primera constatación en este ámbito es, que, aunque de forma moderada, la contratación externa ha podido ser empleada por algunos municipios para eliminar la aportación presupuestaria a la financiación del servicio.

Por lo que respecta a la calidad en la producción del servicio, aproximada a través de la frecuencia diaria es su prestación, nos encontramos con que en el 58% de los municipios la frecuencia es diaria, y existe una gran similitud, en términos agregados, entre los municipios en que se produce directamente por la administración (57%) y aquellos en que se ha contratado externamente (60%). Sin embargo, si excluimos el segmento de municipios de población inferior a mil habitantes, aquel para el que la muestra presenta más limitaciones de significación, nos encontramos con que, de forma sistemática, los municipios con producción directa presentan mayor propensión a la frecuencia diaria en el servicio. Esto es así para todos los segmentos de población. Además, se observa que en los municipios con contratación externa la frecuencia diaria es más probable a medida que aumenta la población.

Cuadro 2: Diferencias en la tendencia a realizar aportaciones presupuestarias

Población	% municipios con aportación presupuestaria al servicio		
	Total municipios	Municipios con contratación externa	Municipios con producción directa
X < 1.000	68,2%	61,1%	100,0%
1.000 < X < 5.000	65,0%	62,5%	75,0%
5.000 < X < 20.000	62,5%	60,9%	100,0%
20.000 < X	75,0%	72,7%	100,0%
Total	66,7%	63,2%	90,0%

Fuente: elaboración a partir de la Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales.

Cuadro 3: Diferencias en la tendencia a la frecuencia diaria del servicio

Población	% municipios con frecuencia diaria del servicio		
	Total municipios	Municipios con contratación externa	Municipios con producción directa
X < 1.000	13,6%	16,7%	0,0%
1.000<X<5.000	65,0%	56,2%	100,0%
5.000<X<20.000	79,2%	78,3%	100,0%
20.000<X	83,3%	81,8%	100,0%
Total	57,7%	57,3%	60,0%

Fuente: elaboración a partir de la Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales.

Hasta aquí, el análisis permite afirmar que los municipios con contratación externa del servicio presentan menor frecuencia de aportación presupuestaria y también menor frecuencia relativa en su prestación.

III.4. Implicaciones de la forma de producción sobre las tasas

Ahora, podemos dirigirnos a analizar el comportamiento de las tasas pagadas por los usuarios. Han sido 78 los municipios que han aportado información tanto sobre importe de las tasas para usuarios residenciales como sobre aportación presupuestaria y frecuencia del servicio. Del tratamiento estadístico de la Encuesta se desprende que la tasa media pagada en municipios con contratación externa del servicio es de 52,3 Euros, superior a la media de los municipios con producción directa, que es de 40,4 Euros. Sin embargo, estas medias agregadas iniciales no dicen mucho si no las situamos con relación a las dos variables de control definidas más arriba: aportación presupuestaria y frecuencia diaria. El efecto de la primera, aportación presupuestaria, será sesgar a la baja la tasa pagada por el usuario con respecto al coste total del servicio, que en parte será financiado por el presupuesto. La segunda, frecuencia diaria, tenderá a sesgar al alza la tasa pagada por el usuario, que en parte responderá a mayor calidad del servicio.

El cuadro 4 presenta las tasas medias por segmentos de población, distinguiendo entre la existencia o la ausencia de aportación presupuestaria por parte del municipio. Al controlar por este factor las tasas medias según forma de producción encontramos que, en el nivel agregado, la tasa media bajo contratación externa es mayor que bajo producción pública cuando existe aportación presupuestaria (ver fila total en cuadro 6), y la diferencia es significativamente distinta de cero al 95% de confianza, de acuerdo con la t-student hallada.

Este resultado se repite también para los subgrupos de municipios de entre 1001 y 5000 habitantes. En el caso de los municipios de menos de 1000 habitantes en los que se registra aportación presupuestaria, la tasa media con contratación externa también es superior, aunque la diferencia no es significativamente distinta de cero. Por último, se han añadido en el cuadro valores t para subgrupos en los que existe una única observación de producción directa (5001-2000 y más de 20000 habitantes). Los signos y significación del valor t siguen una pauta similar a la observada más arriba, pero la escasez de observaciones impide llegar a conclusiones. Destaca como excepción el resultado que se encuentra al analizar el total de municipios en los que no se registra aportación presupuestaria: la tasa con producción directa es más elevada, con significación estadística. Sin embargo, el hecho de que sea sólo uno el municipio de estas características en el que se da producción directa obliga a matizar el alcance de este resultado. Aún más si tenemos en cuenta que al comparar este municipio con su grupo de población (1001-5000), más homogéneo en cuanto a tasas medias, la diferencia de tasas entre producción directa y contratación externa no es significativamente distinta de cero.

Cuadro 4: Análisis comparativo de las tasas (con diferenciación según aportación presupuestaria)

Población	Aportación Ppto.		Contratación externa	Producción directa	t Student
	SI/NO	Casos	Tasa Media Euro (desviación estándar)	Tasa Media Euro (desviación estándar)	
X < 1.000	SI	11/4	43,50 (21,63)	30,06 (21,20)	0,839
	NO	7/0	48,53 (9,10)	-	
1.000<X<5.000	SI	10/3	57,52 (15,18)	39,22 (7,93)	2,759 *
	NO	6/1	61,22 (8,25)	66,11 (0,00)	
5.000<X<20.000	SI	14/1	56,87 (11,49)	41,86 (0,00)	4,885 *
	NO	9/0	53,64 (18,70)	-	
20.000<X	SI	8/1	43,01 (16,79)	46,28 (0,00)	0,670
	NO	3/0	57,85 (8,41)	-	
Total	SI	43/9	51,02 (17,24)	37,56 (14,39)	2,461 *
	NO	25/1	54,53 (13,44)	66,11 (0,00)	

Notas:

- En la columna *Casos* la cifra a la izquierda de la barra (/) indica el número de casos con contratación externa; la cifra a la derecha indica el número de casos con producción directa.
- El símbolo * indica que las diferencias de tasas entre contratación externa y producción pública son significativas al 95% de confianza, mediante contraste de una cola.

Fuente: elaboración a partir de la Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales.

La primera observación que obtenemos es, pues, que las tasas medias bajo contratación externa son generalmente mayores que bajo producción pública. Debemos matizar este resultado recordando que sólo ha sido posible establecer comparaciones relevantes en los casos en que existe aportación presupuestaria al servicio. En la medida en que no se ha obtenido información sobre el grado de cobertura de la aportación presupuestaria en cada caso, no podemos discernir si la explicación de nuestro resultado se halla en la existencia de mayores costes bajo contratación externa (incluido el beneficio industrial) o de mayores grados de cobertura presupuestaria en el caso de la producción pública. En cualquier caso, sí se puede concluir que nada indica que la contratación externa resulte en menores tasas para los usuarios, conclusión que debe complementar la apreciación anterior que sugería que la contratación externa ha sido empleada por algunos municipios para sacar del presupuesto la financiación de la recogida de residuos sólidos urbanos.

Podemos girar ahora nuestra atención sobre las diferencias de tasas municipales según la frecuencia del servicio sea diaria o no. Los resultados presentados en el cuadro 5 muestran, otra vez, que las tasas medias con contratación externa son superiores a las de producción directa. Esta diferencia es significativa, de acuerdo con los valores t, tanto para el conjunto de municipios con frecuencia diaria como para el subgrupo de 1.001 a 5.000 habitantes. Asimismo, la tasa media con contratación externa es también superior en el caso del conjunto de municipios que no tienen frecuencia diaria de servicio, así como en el segmento de hasta 1.000 habitantes. Sin embargo, en estos dos casos el valor t sugiere que la discrepancia no es

significativamente distinta de cero. Por último, algunos segmentos de población no permiten una comparación relevante, al carecer de casos con producción directa o estar su número limitado a uno.

Cuadro 5: Análisis comparativo de las tasas (con diferenciación según frecuencia servicio)

Población	Frecuencia diaria		Contratación externa	Producción directa	t Student
	SI/NO	Casos	Tasa Media Euro (desviación estándar)	Tasa Media Euro (desviación estándar)	
X < 1.000	SI	3/0	28,50 (29,91)	-	
	NO	15/4	48,87 (13,22)	30,06 (21,20)	1,420
1.000 < X < 5.000	SI	9/4	62,21 (13,13)	45,94 (14,92)	2,227 *
	NO	7/0	50,81 (6,69)	-	
5.000 < X < 20.000	SI	18/1	54,42 (14,33)	41,86 (0,00)	4,606 *
	NO	5/0	49,06 (14,21)	-	
20.000 < X	SI	9/1	49,94 (16,42)	46,28 (0,00)	0,670
	NO	2/0	34,08 (5,01)	-	
Total	SI	39/6	55,27 (17,93)	45,32 (11,68)	1,787 *
	NO	29/4	48,35 (11,96)	30,06 (21,20)	1,412

Notas:

- En la columna casos la cifra a la izquierda de la barra (/) indica el número de casos con contratación externa; la cifra a la derecha indica el número de casos con producción directa.
- El símbolo * indica que las diferencias de tasas entre contratación externa y producción pública son significativas al 95% de confianza, mediante contraste de una cola.

Fuente: elaboración a partir de la Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales.

En último lugar, se analizan las diferencias de tasas controlando conjuntamente la existencia de aportación presupuestaria y de frecuencia diaria del servicio. Los cuadros 6 y 7 resumen aquellos segmentos de comparación donde se han obtenido resultados significativos en los cuadros 4 y 5.

Cuadro 6: Análisis comparativo de las tasas (con diferenciación según aportación presupuestaria y control según frecuencia servicio)

Población	Aportación Ppto.		Contratación externa	Producción directa	t Student
	SI/NO	Casos	Tasa Media Euro [% municipios con frecuencia diaria]	Tasa Media Euro [% municipios con frecuencia diaria]	
1.000 < X < 5.000	SI	10/3	57,52 [50%]	39,22 [100%]	2,759 *
Total	SI	43/9	51,02 [58,14%]	37,56 [55,56%]	2,461 *

Notas:

- En la columna *Casos* la cifra a la izquierda de la barra (/) indica el número de casos con contratación externa; la cifra a la derecha indica el número de casos con producción directa.
- El símbolo * indica que las diferencias de tasas entre contratación externa y producción pública son significativas al 95% de confianza, mediante contraste de una cola.
- El porcentaje entre corchetes debajo de la tasa media indica el porcentaje de casos en que la frecuencia del servicio es diaria. Así, por ejemplo, el [58,14%] en la última fila indica que la frecuencia del servicio es diaria en 25 de los 43 municipios con contratación externa y aportación presupuestaria.

Fuente: elaboración a partir de la Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales.

Cuadro 7: Análisis comparativo de las tasas (con diferenciación según frecuencia diaria)

Población	Frecuencia diaria		Contratación externa	Producción directa	t Student
	SI/NO	Casos	Tasa Media Euro [% municipios con aportación presupuestaria]	Tasa Media Euro [% municipios con aportación presupuestaria]	
1.000<X<5.000	SI	9/4	62,21 [55,55%]	45,94 [75,00%]	2,227 *
Total	SI	39/6	55,27 [64,10%]	45,32 [83,33%]	1,787 *

Notas:

- En la columna casos la cifra a la izquierda de la barra (/) indica el número de casos con contratación externa; la cifra a la derecha indica el número de casos con producción directa.
- El símbolo * indica que las diferencias de tasas entre contratación externa y producción pública son significativas al 95% de confianza, mediante contraste de una cola.
- El porcentaje entre corchetes debajo de la tasa media indica el porcentaje de casos en que existe aportación presupuestaria. Así, por ejemplo, el [64,10%] en la última fila indica que existe aportación presupuestaria en 25 de los 39 municipios con contratación externa y frecuencia diaria del servicio.

Fuente: elaboración a partir de la Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos Locales.

En primer lugar, se constata la robustez de las diferencias de tasas entre contratación externa y producción directa en los municipios en los que se da financiación presupuestaria. En el segmento 1.001-5.000 habitantes la tasa media es mayor bajo contratación directa, a pesar de que un porcentaje más reducido de estos municipios tiene frecuencia diaria del servicio. En el agregado de los municipios con aportación presupuestaria, la frecuencia diaria del servicio se registra de forma muy similar en los municipios, tanto el servicio se contrate externamente (58% municipios con frecuencia diaria) como en aquellos en que se produce directamente (56% municipios con frecuencia diaria).

Los resultados cuando se compara los municipios en que existe frecuencia diaria son menos robustos. Si bien es cierto que siempre la tasa media bajo contratación externa es mayor que bajo producción directa, se da también la circunstancia de que la aportación presupuestaria es más frecuente en los municipios de producción directa que en los de contratación externa. Estos factores aconsejan matizar la comparación de tasas desde esta perspectiva.

IV. Conclusiones

En esta investigación se han analizado las características económicas de la contratación externa de servicios locales, y se han estudiado empíricamente varios de sus aspectos estructurales y financieros. Después del análisis teórico de ventajas y problemas de la contratación externa, podemos extraer algunas conclusiones provisionales. Los factores más importantes para que la contratación tenga éxito son: (1) que la magnitud y la especificidad de los activos sean bajas; (2) que las características de calidad no contratables (difíciles de establecer y observar) sean poco relevantes; y (3) que la disponibilidad de oferta competitiva real o potencial sea grande.

La recogida de residuos sólidos urbanos presenta características que, en principio, sitúan a este servicio como propicio para considerar la contratación externa frente a la producción directa por la administración. Así lo indican la escasa magnitud y especificidad de activos implicados, la observabilidad de las condiciones contratadas del servicio y la existencia de una gama variada de oferentes del servicio.

Del análisis empírico de la contratación externa de servicios de recogida de residuos sólidos en Cataluña se ha obtenido una serie de resultados interesantes. En primer lugar, se ha constatado la gran extensión de esta fórmula de gestión de servicios, que alcanza en la actualidad a tres de cuatro municipios de Cataluña. Además, esta extensión se ha acentuado con el tiempo. Una segunda constatación en este ámbito es, que, aunque de forma moderada, la contratación externa ha podido ser empleada por algunos municipios para eliminar la aportación presupuestaria a la financiación del servicio. Por lo que respecta a la calidad del servicio, aproximada a través de la frecuencia diaria del mismo, se ha encontrado que –en general– los municipios con producción directa presentan mayor propensión a la frecuencia diaria en el servicio que los municipios con contratación externa, con la excepción del segmento de población hasta 1.000 habitantes, donde la situación es la opuesta.

Del análisis comparativo de las tasas pagadas por los usuarios se desprende que las tasas medias con contratación externa son mayores que con producción directa en los casos en que existe aportación presupuestaria. El análisis de control por la frecuencia diaria del servicio refuerza la robustez de las diferencias de tasas entre contratación externa y producción directa en los municipios con financiación presupuestaria.

La conclusión asentada merece dos matizaciones. En primer lugar, no ha sido posible la comparación en ausencia de financiación presupuestaria, dada la extremada escasez de casos. Por otra parte, en la medida en que los municipios no han facilitado generalmente información sobre el grado de cobertura de la aportación presupuestaria en cada caso, no podemos discernir si la explicación de nuestro resultado se halla en la existencia de mayores costes bajo contratación externa o de mayores grados de cobertura presupuestaria en el caso de la producción pública. En cualquier caso, sí se puede concluir que nada indica que la contratación externa resulte en menores tasas para los usuarios, conclusión que complementa la anterior que indicaba que la contratación externa ha sido empleada por algunos municipios para sacar del presupuesto la financiación de la recogida de residuos sólidos urbanos.

Bibliografía:

- Albi, E., J. M. González-Páramo y G. López-Casasnovas (1997), *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel
- Bailey, S. J. y C. Davidson (1999), "The purchaser-provider split: theory and UK evidence", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17 (2), 161-175.
- Bel, G. y A. Miralles (2001): *Explaining the privatization of urban solid waste collection*. Documento de Trabajo del Grupo de investigación 'Polítiques Públiques i Regulació Econòmica' (U. de Barcelona).
- Bosch, N., F. Pedraja y J. Suárez-Pandiello (2000), "Measuring the efficiency of Spanish municipal refuse collection service", *Local Government Studies*, 26 (3), 71-90.
- Coase, R. (1937): "The Nature of the Firm", en *Economica*, 4, 386-405.
- Demsetz, H. (1968), "Why regulate utilities?", *Journal of Law and Economics*, 11 (1), 55-65.
- Dnes, A. W. (1994), "The scope of Chadwick's bidding scheme", *Journal of Institutional & Theoretical Economics*, 150 (3), 524-536.
- Dnes, A. W. (1995), *Franchising and privatisation*. The World Bank: Public Policy for the Public Sector.
- Domberger, S. y P. Jensen (1997), "Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects", *Oxford Review of Economic Policy*, 13 (4), 67-78.
- Donahue, J. D. (1989), *The Privatization Decision. Public Ends and Private Means*. New York: Basic Books.
- Hart, O.; Schleifer, A. y Vishny, R. W. (1997), "The proper scope of government: theory and application to prisons", *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1127-1161.
- ICMA (1989), *Service Delivery in the 90s: Alternative Approaches for Local Governments*, International City Management Association, 1989.
- Raphaelson, A., ed. (1998), *Restructuring State and Local Services. Ideas, Proposals, and Experiments*. Privatizing Government: An Interdisciplinary Series, Praeger Publishers.
- Sappington, D. E. M. y J. E. Stiglitz (1987): "Privatization, information and incentives", en *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4), 567-582.
- Savas, E. S. (1987), *Privatization. The key to better government*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Savas, E. S. (1998), "Privatization in State and Local Government" in Raphaelson, A., ed., (1998): *Restructuring State and Local Services. Ideas, Proposals, and Experiments*, 91-100.
- Savas, E. S. (2000), *Privatization & Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.
- Sclar, E. (1997), *The privatisation of public service: Lessons from case studies*, Economic Policy Institute, 1997.
- Sclar, E. (2000), *You don't always get what you pay for: The economics of privatization*. Londres: Cornell University Press.
- Stiglitz, J.E. (1975): "Incentives, Risk and Information: Notes Towards a Theory of Hierarchies", *Bell Journal of Economics*, 6 (2), 552-579.
- Vickers, J. y G. Yarrow (1988) *Privatization: An Economic Analysis*. Londres: The MIT Press.
- Vickers, J. y G. Yarrow (1991), "Economic perspectives on privatisation", *Journal of Economic Perspectives*, (5) 2, 111-132.
- Viscusi, W. K., J. M. Vernon y J. E. Harrington (1995), *Economics of regulation and antitrust*. MIT Press, segunda edición.
- Williamson, O.E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1976), "Franchise bidding for natural monopolies - In general and with respect to CATV", *The Bell Journal of Economics*, vol. 7 (1), 73-104.

Gráfico A-1. Estructura de la producción
(porcentaje de municipios según población)

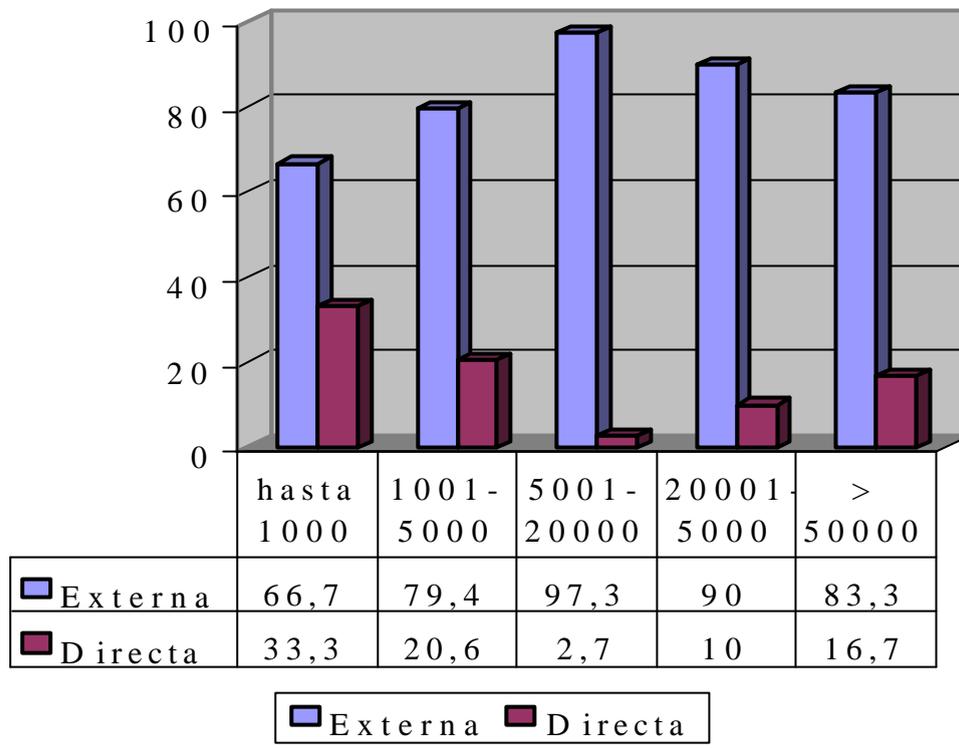


Gráfico A-2: Distribución de los municipios con contratación externa (en porcentaje según año de primera externalización)

