
La Gestión Pública Local en el S.XXI: La e-Administración*

MARÍA CADAVAL

Universidad de Santiago de Compostela.

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.

Este trabajo presta atención 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, 1286 no pasan de 100 vecinos empadronados. El corsé institucional en el que viven atrapados los municipios, diputaciones provinciales y demás entes locales resulta anacrónico, más ante el severo retroceso demográfico que se aprecia desde comienzos del S.XXI. Junto con una reestructuración administrativa de los límites -que evite las diseconomías de escala como en las grandes aglomeraciones urbanas y garantice la prestación mínima de servicios en el rural- es fundamental acercar las diferentes formas de innovación en la prestación de servicios de proximidad. Así lo recoge la Agenda Digital Europea y así lo han asumido ya muchos países vecinos, la e-administración puede contribuir a parar la sangría demográfica en el rural, evitar la desertización de algunas partes del país, además de ayudar a la prestación de servicios públicos eficientes en el ámbito urbano.

Palabras Clave: hacienda local, e-administración, crisis demográfica, innovación transformacional, innovación incremental, agenda digital europea.

Clasificación JEL: D73, H11, R5

Abstract

In the first place, the demographic crisis, and in the second, the economic recession, have punished localities in particular small and medium sized municipalities. Many are at risk of extinction and are scarcely able to provide goods or public services efficiently. Others find themselves in great difficulty as they seek to administer a weakened Budget, so they continue to seek formulas to maximize effectivity.

This article focuses on the evolution and composition of the population in Spain and by extension in Europe and looks at the effects of these on local entities for the future.

The duality of the local tax system is not unknown but the new ways of addressing issues in both rural and urban entities have not been examined in full. It is a fact that 32 per cent of Spanish localities will have future problems as they survive with fewer than 500 inhabitants and of these 1286 have under 100 people registered as taxpayers. The institutional straightjacket in which these municipalities, provincial councils and other local instances are trapped in an anachronism particularly when considered in the context of the demographic decline which has taken place in the 21st century. Together with an administrative restructuring of boundaries in order to avoid diseconomies of scale as in large urban conglomerations and which guarantees a minimum of services in rural areas, it is fundamental to bring in different forms of innovative service provision. The European Digital Agenda has adopted this approach and several neighboring countries have followed suit. E-government can contribute to stopping rural demographic decline, avoiding the desertification of certain parts of the country and helping in the provision of efficient public services in the urban context.

Keywords: Local finance, e-administración, local demographic crisis, transformational innovation, european digital Schedule.

JEL Classification: D73, H11, R5

Recibido: 12/08/2018; Aceptado: 17/01/2019

<https://orcid.org/0000-0001-7948-6004>

* Una primera versión se presentó en las VI Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local

Introducción

Los avances tecnológicos dominan los movimientos sociales y, en consecuencia, las organizaciones administrativas de dichas sociedades. Son los países más avanzados los que suelen implantar primero estos progresos y desarrollan sus organizaciones administrativas para responder a las demandas sociedades. Al S.XXI se le conoce ya como la era del conocimiento, y para atender con eficacia a las demandas de los ciudadanos, necesita de una nueva administración. La reflexión que hace unos años planteó el politólogo norteamericano Lowi (1964) acerca de la Policy y la Politics sigue estando vigente hoy: ¿es la Política la que decide la Administración o, por el contrario, es el modelo de Administración el que condicional la Política?

En los últimos tiempos la Administración pública comenzó un proceso de transformación que tiene como objetivo poner en el centro al ciudadano y adaptarse a su nueva realidad, es lo que se conoce como la e-administración (e-a, en adelante). Con frecuencia se asiste a una confusión terminológica que acaba por tornarse en una confusión conceptual, que conviene aclarar. El término anglosajón que se utiliza para referirse a la e-a es e-government, dado que con este vocablo aluden tanto a la administración pública como al gobierno. Sin embargo, en español el término correcto es la e-administración, porque el e-gobierno es algo más restringido. Según reconoce la Organización de Estados Americanos “el e-gobierno es la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al funcionamiento del sector público, con el objetivo de blindar mejores sectores públicos al ciudadano, incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana”. Para alcanzar la e-a hay que ir un paso más adelante.

Aclarada esta diferencia, hemos de convenir que la e-administración no puede entenderse solo como la implantación de las nuevas tecnologías en el campo administrativo. La implementación de aplicaciones electrónicas –la parte más visible- es solo uno de los pilares en los que se sustenta la gran revolución pendiente de la administración pública. La innovación es algo más, abarca tanto los métodos de trabajo como la estructura organizativa, los flujos de información y, como no, los recursos humanos.

Un enfoque comprensivo de gobernanza anticipa la necesidad de involucrar a los ciudadanos en las funciones de gobierno y comunicar sus decisiones. Dicho enfoque podría ayudar a que el gobierno identifique las dinámicas sociales y potenciales cuestiones futuras, para que las políticas de hoy anticipen y proporcionen remedios a los problemas del futuro. De esta manera, el conjunto de normas, reglas, principios y valores que establece la interacción entre los distintos actores, podrán ayudar a la formulación de las políticas públicas y permitir analizar los cambios en la articulación del poder, involucrando a los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil. La mejora de la gestión pública, tanto en la provisión de los servicios como la reestructuración de los procesos de producción y gestión, requiere además de una recomposición administrativa ad hoc.

Las ventajas de una administración más cómoda, ágil y cercana, con acceso a servicios integrados, puede verse empañada por los inconvenientes de la brecha digital –que todavía existe en muchos países, también en España donde la realidad urbana dista mucho de la rural-, la vulneración de la seguridad e, incluso, por la pérdida de contacto con la administración, que corre el riesgo de convertirse en impersonal. La introducción de la tecnología no implica, necesariamente, la consecución de mejoras en cuanto a la eficiencia y calidad de los servicios. La tecnología tiene que encajar en la organización y tener muy en cuenta el diseño de las estrategias de cambio enfocadas a los ciudadanos.

Esta cuestión es importante, sobre todo, para la hacienda local, donde no hay un consenso normativo que delimite el tamaño óptimo de la jurisdicción, siendo terreno ambiguo que se modula con una variabilidad de factores que afectan, sobre todo, a la oferta de servicios de proximidad. No en vano esta dificultad deriva en el desajuste constatado entre los territorios funcional, institucional y relacional. A menudo, el mapa jurisdiccional administrativo se ve desbordado, y aparecen los fenómenos “spillover” y congestión, que acaban conduciendo a una mala asignación de recursos y a dificultades de gestión. Las circunscripciones han quedado obsoletas, convertidas solo en límites de imposición a los residentes, pero no así de consumo. Esto hace incesante la búsqueda de la adaptación clásica del círculo del decisor, usuario y pagador, para lo que se ha echado mano de varias vías: la más *hard* es la que propone una recomposición territorial radical, léase fusión, que va transformándose en *soft* hasta llegar a fórmulas de colaboración más flexibles, que tienen su encaje en el ámbito de la geometría espacial variable, con una concepción administrativa de elemento vivo, lejos de las rigideces clásicas que juegan en contra de la racionalidad en la gestión pública. Este sistema parece ser el más adecuado para la nueva realidad, si bien, ningún modelo es exportable de manera automática. Conscientes de que las soluciones clásicas de recomposición administrativa no lo abarcan todo, se abren nuevos campos para la prestación de servicios locales, que pueden ser válidas para atender al problema demográfico.

Por ello, a lo largo del trabajo se presenta una radiografía de la dinámica demográfica española, en el contexto europeo, la evolución del número de municipios y su composición, que da como resultado una realidad bipolar –urbana y rural-, con problemáticas muy diferentes, aunque ambas con la necesidad de abordar su reforma. La innovación en la prestación de servicios públicos puede ayudar a ambas realidades a través de la e-administración, y en esto es en lo que profundizamos.

La descentralización desde el punto de vista teórico

La teoría convencional del federalismo fiscal persigue el objetivo de la distribución de tareas entre niveles de gobierno, para contribuir al diseño de una estructura gubernamental “óptima”, en aras de la eficiencia, pero también de aspectos relacionados con la responsabilidad y la transparencia del sector público. Sin embargo, el consenso que parece haberse alcanzado en el ámbito funcional precisa de instituciones político-administrativas encargadas de suministrarlos, con una extensión territorial íntimamente ligada a la dimensión espacial de los beneficios generados. En este punto la doctrina no se ha puesto de acuerdo todavía en la fórmula capaz de responder mejor a estas necesidades, ni parece haber tampoco una plantilla que pueda aplicarse por igual a todas las realidades.

La distinción de tareas no siempre es nítida y la complejidad aumenta a medida que se van incorporando al análisis los *efectos spillover*, las economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos, la aparición de *free-riders*, etc., que van creando una telaraña de funciones propias -y otras que no lo son tanto-, que dificultan la prestación de servicios a nivel local, más aún cuando no resulta de aplicación solo un patrón de eficiencia económica, sino también de búsqueda de un equilibrio entre la cultura, la tradición y la negociación con otros niveles de gobierno (Giménez, 2002).

Muchos factores que suscitan el interés por la descentralización reflejan, en parte, estas diferencias. En Occidente los gobiernos se han descentralizado y organizado para los bienes y servicios públicos de la manera más eficiente posible. Los países en desarrollo, por su parte, se vuelven hacia la descentralización con el fin de eliminar los resquicios de ineficiencia intergubernamental, la inestabilidad macroeconómica y las tasas de desarrollo más débiles (Bird y Vaillencourt, 1999). La experiencia federalizante de la Europa del Este es el resultado

más inmediato de la transformación de un sistema socialista a la economía de mercado y a la democracia (Bird, Ebel y Wallich, 1995). Por ello que hemos de ir al origen de los procesos para entender no solo la configuración administrativa, sino también las soluciones adoptadas en el ámbito de la racionalización del propio sector público.

Se ha enfatizado mucho el ámbito de las externalidades en las estructuras multinivel, derivadas de la movilidad de los contribuyentes y las asimetrías de información entre los votantes y los representantes, en un mundo en el que los políticos, a menudo, se comportan de forma no cooperativa. Las externalidades son los efectos económicos colaterales de las acciones de unos agentes sobre otros, que se reflejan en el beneficio o perjuicio de la acción externa sobre la sociedad en su conjunto u otros actores de la economía de manera particular. Desde la perspectiva de la hacienda multinivel, es preciso hacer referencia a dos tipos posibles: las externalidades horizontales, que surgen cuando las decisiones fiscales de una entidad influyen en las opciones que realizan las otras jurisdicciones en un mismo escalón de gobierno, y los efectos externos verticales, que se originan cuando la política fiscal de un gobierno tiene impacto directo en el presupuesto de otro, de diferente nivel, sin que el segundo intervenga en sus decisiones. Estas externalidades se generan, especialmente, cuando las decisiones impositivas de un gobierno dan lugar a un crédito fiscal o a una reducción impositiva de otros entes (Flowers, 1988).

Abundantes han sido los trabajos empíricos basados en la existencia de efectos desbordamiento cuando se gravan bases imponibles móviles (Wilson, 1999), así como otros que, como Bird y Slack (2004), han estudiado la exportación fiscal que se produce entre distintas entidades, cuando llevan aparejados aspectos relacionados con la ilusión fiscal. Está ampliamente demostrado que los “juegos fiscales”, a menudo, dan lugar a impuestos ineficientes, tal y como lo demuestran una serie de trabajos al respecto (Heyndels y Vuchelen, 1998; Besley y Case, 1995; Brueckner, 2003; Sole-Olle, 2003; Besley y Coate, 2003; Brett y Pinske, 2000; Altshuler y Goodspeed, 2002, entre otros). Sin embargo, menos explorado ha sido el campo de los gastos locales, con muchos menos resultados empíricos, entre los que podemos destacar el de Case et al. (1993), Figlio et al. (1999), Backer (2001), Redoano (2007), -por citar los que consideramos más representativos-, y casi todos encuentran externalidades, fundamentalmente las partidas relativas a funciones sociales.

Entendemos que este aspecto es fundamental para el futuro de los entes locales, por lo que vamos a detenernos en él, pero no es el único, dados los múltiples cambios que se han producido de hecho -no siempre de derecho- en la prestación de los servicios públicos locales. Para situarnos es conveniente comenzar por plasmar una radiografía de la dinámica demográfica europea en general y española en particular (Cadaval, 2017).

Transformación de la población y los municipios en Europa

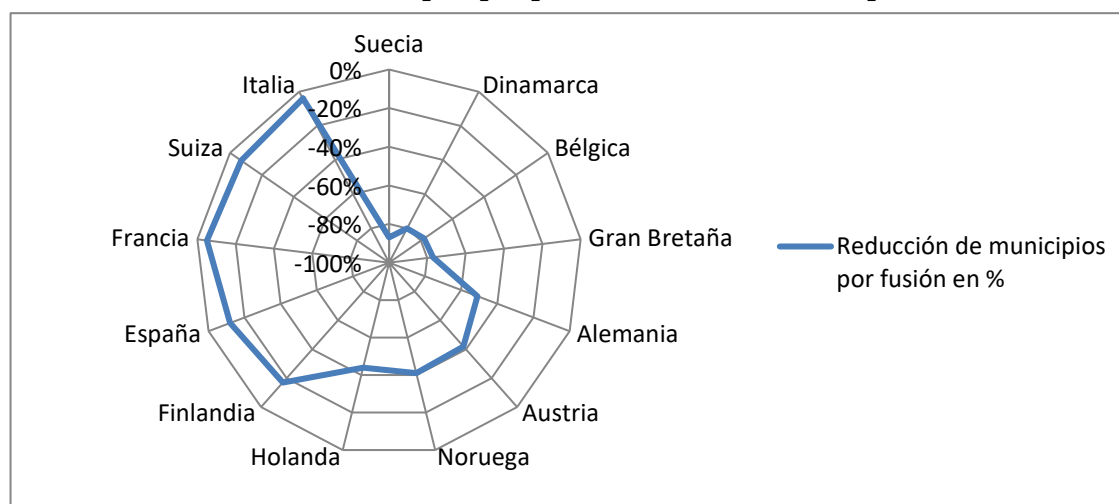
Es un hecho indiscutible que la población europea está altamente envejecida. El aspecto favorable de la mayor esperanza de vida, se torna negativo cuando se observa el bajo nivel de natalidad, que consigue invertir la forma de la pirámide poblacional. En el último medio siglo, la población de la UE-28 apenas aumentó en 100 millones de habitantes. Históricamente, el crecimiento de la población había reflejado las evoluciones del cambio demográfico natural (nacimiento 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, la llegada la crisis económica acentuó esta tendencia.

Esta circunstancia acarrea consecuencias económicas y sociales de largo alcance, con repercusiones a todos los niveles. El círculo virtuoso del crecimiento se torna en vicioso y afecta a la economía de manera negativa, con una demanda creciente de servicios públicos relacionados con infraestructuras adaptadas, servicios de salud, atención en el hogar, etc., a la vez que reduce significativamente la capacidad de los gobiernos para aumentar sus ingresos fiscales y, por ende, condiciona el pago de las pensiones, la provisión de los servicios de salud, servicios sociales, etc.

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.

Después de la II Guerra Mundial, durante las décadas de los 60-80, 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, 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 gráfico 1 se aprecia cómo los procesos de fusión fueron determinantes en Suecia, Dinamarca, Bélgica o Gran Bretaña, mientras apenas mudaron el número de municipios en Italia, Francia o España.

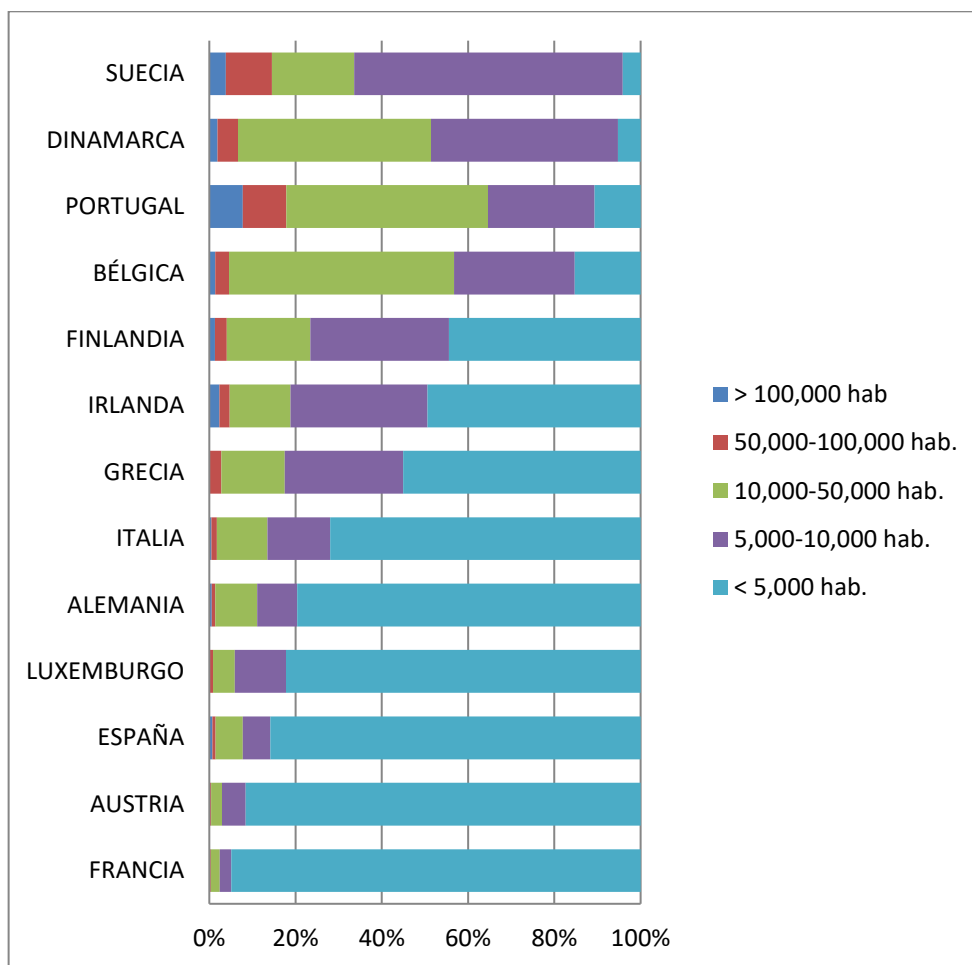
Gráfico 1. Reducción de municipios por procesos de fusión en Europa (en %) 1960-1980



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dexia

Como consecuencia de los distintos procesos vividos, la radiografía del tamaño municipal europeo es tan heterogénea como muestra el gráfico 2.

Gráfico 2. Municipios según tamaño de población en % (2017)

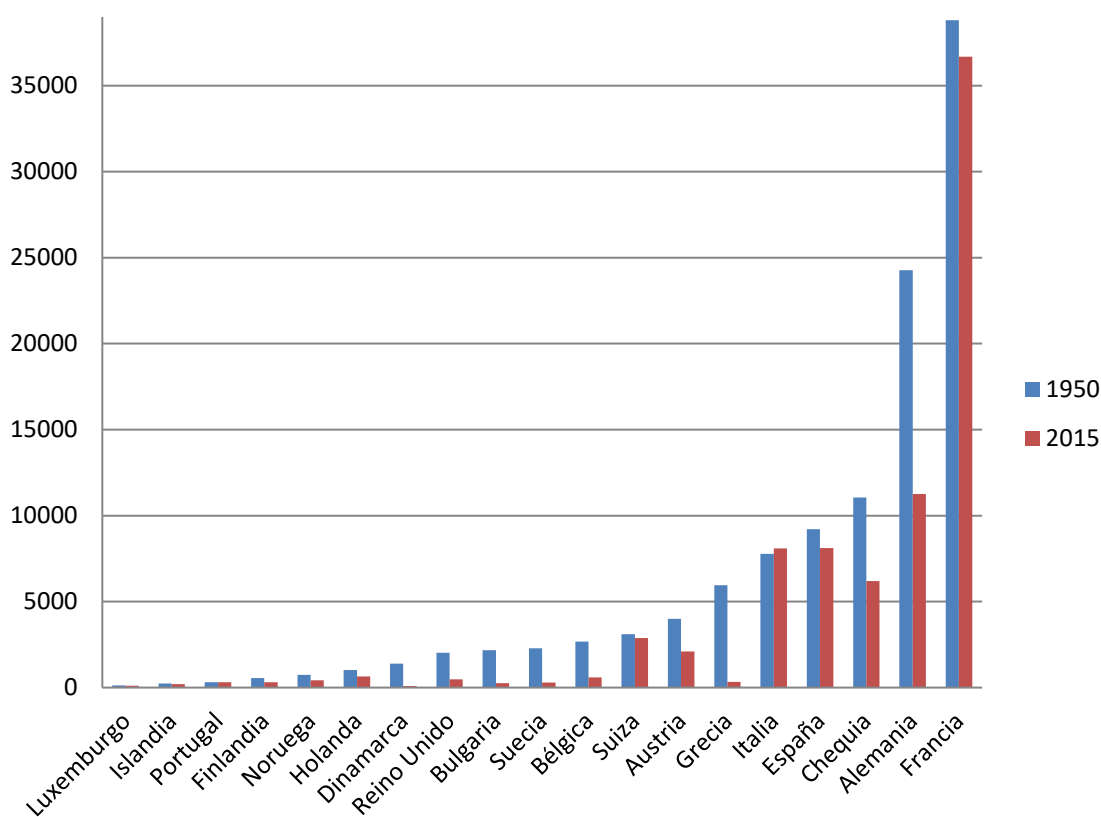


Fuente: elaboración propia a partir datos EUROSTAT.

Es preciso puntualizar que 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 entes supramunicipales con competencias y organización territorial nueva se hicieron a medida dar respuesta a las necesidades concretas. No es casualidad que tuvieron el mayor desarrollo en los países con modelo de inspiración francesa con una gran atomización de las entidades locales.

El gráfico 3 muestra las grandes diferencias en la evolución municipal desde 1950 hasta nuestros días, que nos permite trazar claramente una línea entre el norte –países con estructuras municipales fuertes y con un tamaño que les permite ser eficientes en la prestación de servicios-, y el sur –donde prolifera el inframunicipalismo y los problemas inherentes, aliñado con un modelo social mucho más individualista que el de los países nórdicos y la eterna reforma municipal pendiente de abordar-.

Gráfico 3. Comparativa número municipios entre 1950-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT.

La descentralización local a partir de 1978.

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 ha alterado 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, que ha transformado la imagen de la pirámide, hasta adoptar forma de pera y apunta hacia una pirámide invertida.

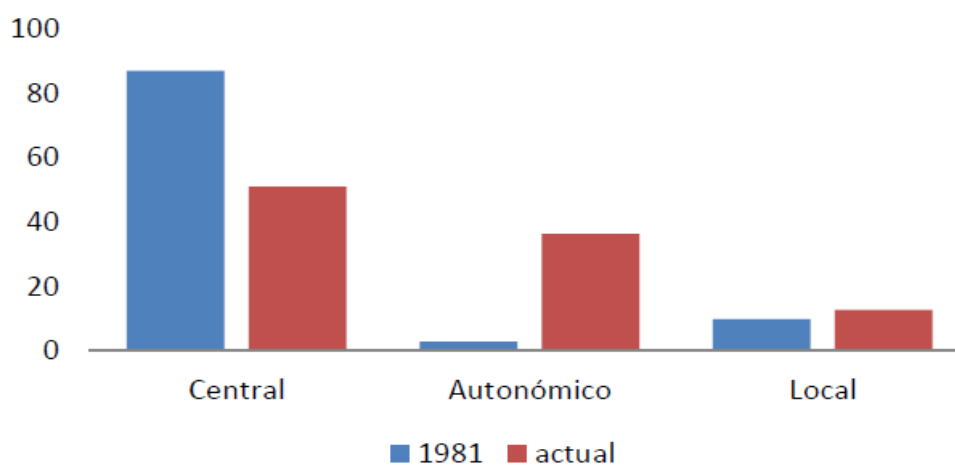
Esta realidad tiene como telón de fondo un dato al que apunta el último estudio de la Federación Española de Municipios y Provincias –FEMP-: la mitad de los municipios españoles está en riesgo de extinción, al no contar con mil habitantes, de éstos, 2.652 no alcanzan los 500 vecinos y más de 1000 no empadronan a 100 habitantes. Además, la inmensa mayoría de estos entes rurales están altamente envejecidos y su futuro es poco halagüeño ante el nulo relevo generacional ante la falta de natalidad. Entre 2015 y 2016 España ha perdido 67374 habitantes, y esta sangría poblacional se ha concentrado en las áreas rurales y menos dinámicas, mientras que 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 de hecho, pero no de derecho.

La estructura local en España

La actual configuración administrativa española es fruto de la transformación de un estado unitario a otro cuasi federal, tras la reforma constitucional de 1978. Sin embargo, la administración local sigue siendo decimonónica. Nació bajo el paraguas liberal, a imagen y semejanza del modelo napoleónico francés. El censo de Floridablanca (1789) marcó el surgir de una estructura provincial, incipiente y puntual, en la que convivía con la división de los partidos judiciales. La llegada de Napoleón inundó de pequeños municipios el territorio y permitió que tras la aprobación de la Constitución de 19 de marzo de 1812 se extendiesen las provincias, lo que supuso la modernización y uniformización de las entidades laicas y civiles, que suprimió los ámbitos señoriales y eclesiásticos. Huelga decir entonces que los liberales, por mandato de la Constitución de 1812, señalaban que se “hiciera una división más conveniente del territorio español” ... que “quedaría así vertebrado en pueblos y provincias, confiándose el gobierno de aquéllos a los ayuntamientos”, siguiendo el modelo minifundista, uniforme y centralista. Sobre esta reforma se intentaron otras, porque ya a mediados del S. XIX se había constatado que los municipios eran demasiado pequeños, sobre todo en el rural. 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 contempló la posibilidad de hacer asociaciones de municipios en forma de mancomunidades de varios municipios. La Regulación de Bases de 1935, que se tradujo en la Ley Municipal, contempló la fusión de municipios o agrupaciones intermunicipales, así como la alteración de los términos administrativos existentes. Se consolidó la bicefalia local municipio-provincia, que llega así hasta nuestros días.

La última etapa, que comienza con la aprobación de la Constitución del 78, establece tres niveles de gobierno: central, autonómico y local. El mandato constituyente no quiso atribuir a los entes locales el estatus competencial e institucional de sus homólogos en los países federales, y arrastró su anémica estructura impositiva, fuertemente dependiente de la hacienda central. El esfuerzo se centró en la descentralización del Estado hacia las Comunidades Autónomas, quedando siempre pendiente la tarea de una segunda descentralización local, como se aprecia en el gráfico 4.

Gráfico 4. Distribución del gasto público por niveles de gobierno.



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

La atribución de gasto apenas ha mudado en el ámbito local, frente al importante incremento de funciones que han asumido. A saber, según 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 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.

Fuente: Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. Elaboración Propia

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. Lo único que permanece es el peso relativo del gasto presupuestario sobre el total, que 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).

La ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, pretendió 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”.

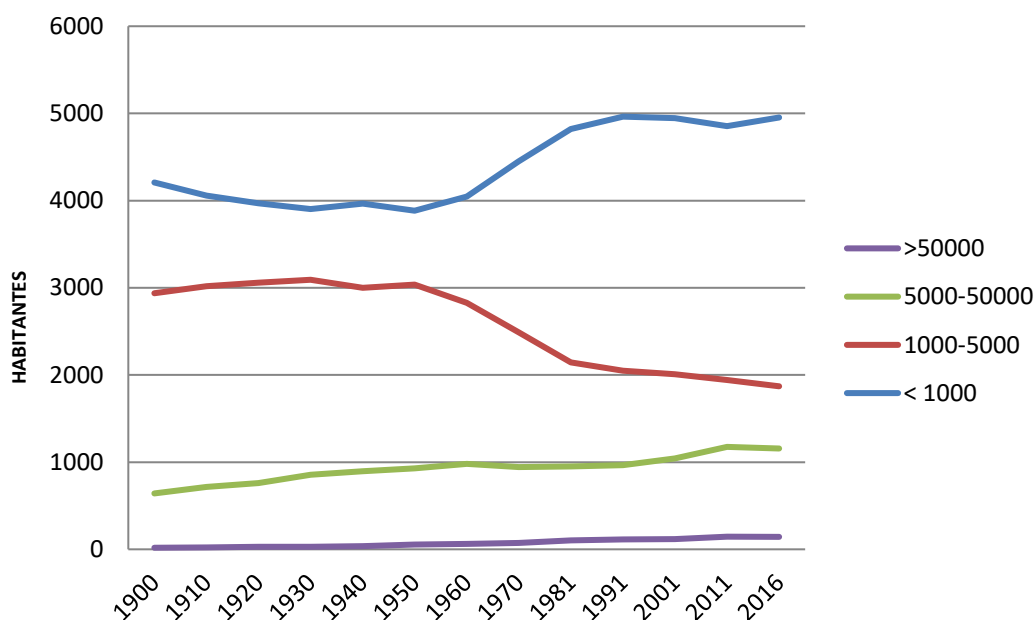
Una novedad significativa de esta normativa es la clasificación de las competencias municipales en propias, delegadas y otras, con el fin de evitar duplicidades, de tal manera que se contempla la necesidad de contar con la financiación suficiente para atender a las primeras, la transferencia autonómica inherente para las segundas y el carácter subsidiario de las terceras, a las que solo se podrán atender una vez que están cubiertas las demás. 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 esta reforma recién aprobada y pendientes de la próxima que afecte a su financiación procedemos, en el siguiente apartado, a repasar la realidad local española desde el punto de vista poblacional, de la que podemos adelantar dos características dominantes: la dualidad y el minifundismo, que se plasma en un 83% de entidades con menos de 5.000 habitantes.

La bipolaridad urbano – rural de los municipios españoles

La hacienda local 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, el ámbito institucional permanece estático alrededor de los más de 8.000 municipios que tenía a principios de 1900, lo que ha cambiado es su composición: los rurales son cada vez más pequeños, mientras los grandes acaparan la mayor parte de la población.

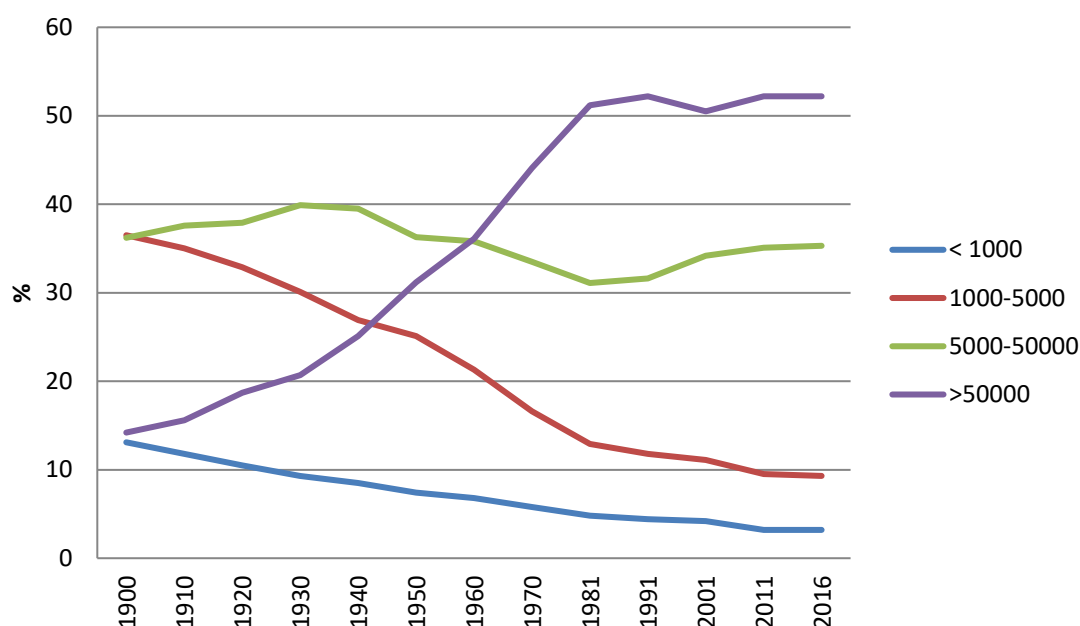
Gráfico 5. Número de municipios por tamaño de población



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

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, como consecuencia de las migraciones de las áreas rurales a las urbanas. Ahora la tendencia se ha frenado, ligeramente porque los precios de la vivienda, las deseconomías generadas y los costes de congestión, junto con otros factores derivados, aunque el éxodo rural continúa hasta concretarse en el fenómeno conocido como la *counterurbanization*. Se forman núcleos más pequeños alrededor de la gran ciudad central, que son un continuo real dividido administrativamente (Lanaspa y Sanz, 2005).

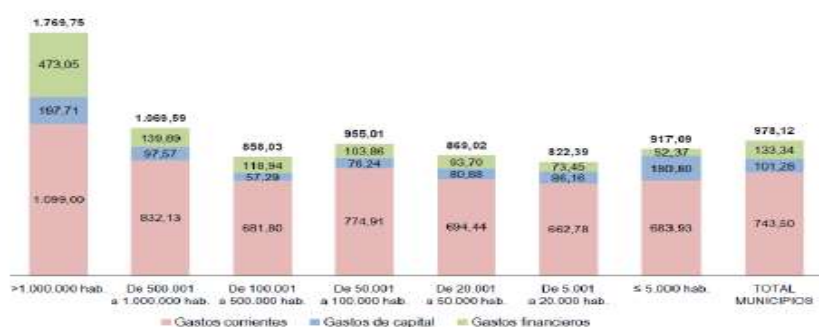
Gráfico 6. Distribución población por tamaño de municipio (en %)



Esta tendencia fija la foto de la dualidad de los entes locales, pero también de sus retos más inmediatos. Sus problemas son diferentes, aunque la urgencia por atender sus demandas es coincidente. Los problemas de congestión y la falta de coincidencia entre el decisor-beneficiario-pagador de la hacienda urbana hacen incompatible la prestación de servicios eficientes. Mientras en el rural los problemas están enfocados a poder mantener una estructura mínima de personal e infraestructuras para prestar servicios básicos a una población envejecida y en regresión.

La mitad de la población española se concentra en el 1,8% de los municipios y absorbe un 57% del gasto total. El gasto medio por habitante es más elevado en los municipios de más de 1.000.000, mientras que los pequeños tienen un umbral inferior a la media nacional (ver gráficos).

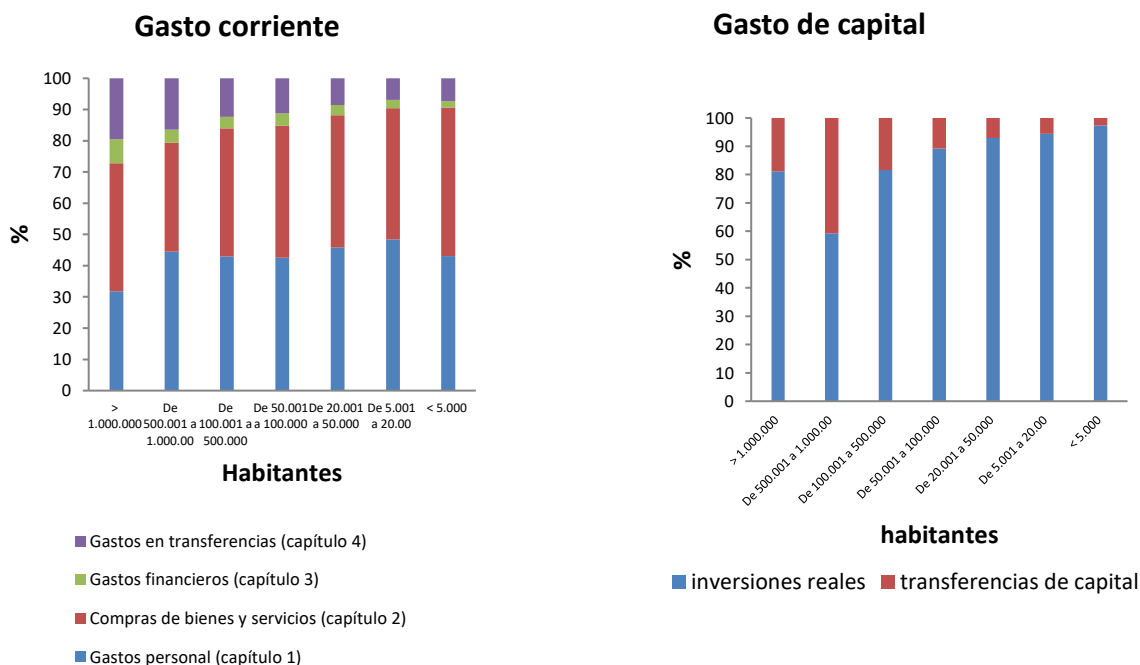
Gráfico 7. Gasto medio por habitante



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

Si se atiende a la naturaleza del gasto, el corriente es más importante que el de capital, mermado de manera importante en los últimos años por la crisis económica. Las inversiones están, en todo caso, concentradas en el 1,8% de los municipios más grandes, que son los que asumen el 50% del gasto total de capital.

Gráfico 8. Distribución del Gasto por tamaño municipal



Los municipios pequeños destinan la mayor parte de su presupuesto a prestar servicios de carácter general –órganos de gobierno y administración-, una pequeña porción a seguridad y protección civil y más al mantenimiento de viales y caminos. Llama la atención, son los municipios más pequeños los que destinan un mayor porcentaje de su gasto a funciones no

obligatorias, muestra del mimetismo que practican con los de mayor tamaño y la necesidad de atender las demandas de ciudadanos que viven en el rural pero que quieren vivir con los servicios urbanos.

La innovación en la gestión de los servicios públicos locales.

Una Resolución del Parlamento Europeo de 8 de septiembre de 2015 establece que la elección del método de gestión de servicios ha de basarse en el principio de subsidiaridad, y recuerda que es libertad del gobierno la forma de suministrarlo. Lo importante es que ante un servicio público de prestación obligatoria la administración pueda garantizarlo, independientemente de quien pilote su provisión (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 presencial o 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.

Algunos autores señalan que determinados servicios precisan de una escala de provisión que no alcanza el límite administrativo local, es por ello que defienden la gestión privada de los mismos. Un ejemplo empírico de esto podemos verlo en el trabajo de Bel, Fageda y Mur (2009), que plantearon un modelo de análisis dinámico para cada servicio que presta el gobierno municipal y determinar si les conviene privatizar o no. Consideran el modo de producción Y como una variable aleatoria dicotómica, que toma el valor 1 si el municipio contrata la producción del servicio a una empresa privada, y el valor 0 si lo mantiene como prestación pública.

$$\Delta U_{0,1}^i = f(C, RF, VPI, ID)$$

Los factores explicativos dependen de los costes (C), las restricciones financieras (RF), variables político-institucionales (VPI) y la ideología del partido gobernante (ID).

$$Y = 1 \text{ si } \Delta U_{0,1}^i = f(C, RF, VPI, ID) > 0$$

$$Y = 0 \text{ si } \Delta U_{0,1}^i = f(C, RF, VPI, ID) \leq 0$$

De tal modo que el regidor racional decidirá privatizar si le reporta una utilidad positiva ($Y=1$), mientras que seguirá siendo pública ($Y=0$) si es igual o inferior a 0.

En la decisión van a afectar los factores explicativos de la utilidad, que se focalizan en las economías de escala medidas por la población (Pobl) y la dispersión (disp.), las privatizaciones previas que se hayan producido en las entidades vecinas (Priv) la carga financiera local (CF), la ideología del partido gobernante (Pol) y las fórmulas de cooperación existentes (Titu).

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 Pobl + \beta_2 Disp + \beta_3 Priv + \beta_4 CF + \beta_5 Pol + \beta_6 Titu + \varepsilon_i$$

La conclusión a la que llegan en su estudio empírico sobre determinados servicios y municipios es que los pequeños carecen de la dimensión apropiada para alcanzar las economías de escala que se requieren y la privatización puede ser una salida para ganar eficiencia, pero no la única.

Si existe un nivel de competencia de mercado suficiente, las empresas privadas tienen ventajas comparativas y competitivas frente a la administración. Les favorece tanto un cambio de escala como de asignación 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. De las distintas fórmulas posibles, la contratación externa fue la más habitual, sin que la administración perdiese su condición de proveedora del servicio ni su responsabilidad.

Gráfico 9. 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 forjar un mercado competitivo ex ante, en el que los gobiernos locales consigan 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 es mayor, los precios disminuyen y también así el coste para los ciudadanos. Pero este sistema puede acabar siendo perverso, en la medida en que el ganador puede hacerse con todo el mercado y aplicar 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 para privatizar, pero al lado de estas hay que tener en cuenta nuevos costes, como los de negociación, seguimiento, permanencia, control, la dependencia del proveedor, la evolución de la empresa y, una cuestión fundamental, la pérdida de capital humano en la administración que la hace cada vez más dependiente de su proveedor. A esto

habría que añadir las circunstancias presupuestarias, fiscales y financieras de las entidades públicas como variables explicativas de la elección organizacional de la prestación.

Así, 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, radican 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.

La respuesta a esta restricción puede venir de la mano de cualquiera de las nuevas fórmulas de gestión que se van sucediendo en las 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 Government (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 (Cadaual, 2017).

La aplicación práctica de esta fórmula es 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.

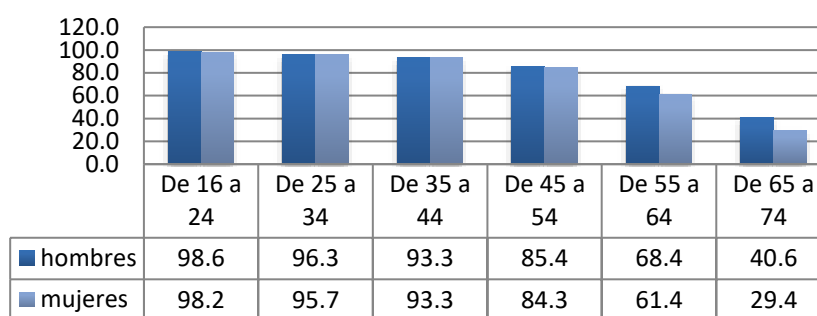
Gráfico 10. Nuevos modelos de gestión pública local

	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)

La e-administración ayuda 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 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 están próximos al 100% entre 16 y 24 años.

Gráfico 11. % Población acceso internet según edad (2016)

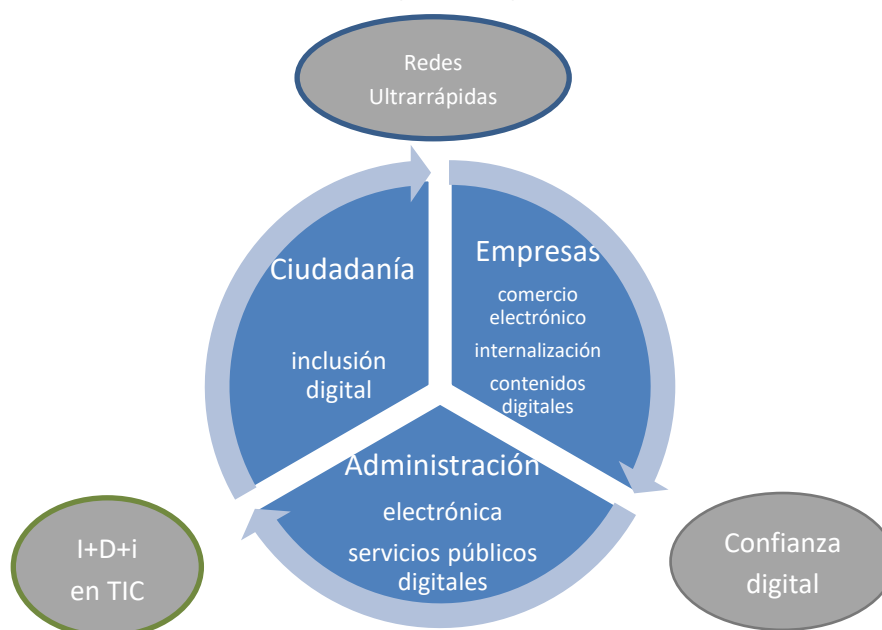


Fuente: INE, Elaboración propia

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. Esta realidad se agudiza a medida que se reduce el tamaño poblacional y aumenta la edad media de sus habitantes. Es paradójico ver que 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. La UE tiene en marcha un proyecto dentro de la Agenda Digital 2020, donde este aspecto es fundamental, solo falta esperar y ver la consecución de este objetivo.

Gráfico 12. Agenda Digital 2020



Fuente: elaboración propia

Conclusiones

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.

Referencias

- 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. & MADIES, T. (2008) : *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Notes et documents n° 42, Agence Française de Développement, Paris.
- DAFFLON, B. & 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*, BENEFR. 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. & GRADY, E. (1986): “Contracting out for what? Uit whom?” en *Public Administration Review*, vol. 46, 343-354.
- FERRIS, J. & GRADY, E. (1994): “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. & 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.
- LOWI, T.J. (1964): "American Business, Public Policy, Case-Studies, and **Political Theory**", *World Politics*, 16(4):677-715.
- MARCOU, G. & 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. & 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.

-
- WARNER, M.E., & HEFETZ, A. (2002): “Applying Market Solutions to Public Services. An assessment of Efficiency, Equity and Voice”, *Urban Affairs Review*, 38 (1), 70-89.
- WARNER, M.E., & HEFETZ, A. (2003): “Rural-urban differences in privatization: limits to the competitive state”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21 (5), 703 - 718.
- WILDASIN, D. (ED) (1997): *Fiscal Aspects of Evolving Federations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- WOLLMANN, H. (2013): “La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un "retorno" a las gestiones públicas/municipales?”, *Cuadernos de Derecho Local*, (30), 78-80.