

XVIII ENCUENTROS DE ECONOMÍA PÚBLICA

Málaga, Febrero 2011

Los servicios públicos en los ayuntamientos de menor tamaño: las opciones de externalizar o mancomunar.

Manuel Muñiz (Universidad de Oviedo)

Ana Maria Plata (Universidad de Granada)

José Luis Zafra (Universidad de Granada)

Durante las últimas décadas se ha incrementado el interés en los países desarrollados por la evaluación de la conducta económica de los ayuntamientos como resultado de los procesos de descentralización (Everingham et al., 2006; Rodríguez-Pose y Sandall, 2008). De los variados puntos de vista desde los que se puede estudiar este fenómeno, sus consecuencias relacionadas con la eficiencia económica en las finanzas públicas (en cuanto a promover un aprovechamiento óptimo de recursos públicos escasos) han ocupado una parte central del debate.

Teóricamente los procesos de descentralización conllevan una mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos, así como una mayor relación entre el coste de la provisión y los impuestos que los ciudadanos pagan para la obtención de los mismos. (Musgrave, 1959; Tiebout, 1965; Ross y Yinger, 1998; Borchering y Deacon, 1972; Bergtrom y Goodman, 1973). Como se puede deducir, entre las ventajas argumentadas por los defensores de las estrategias descentralizadoras aparecen las mejoras en las conductas financieras y productivas de los entes locales, entendidas como incrementos tanto en la salud financiera de los mismos como en la cantidad y calidad de los servicios ofrecidos a sus ciudadanos. De este modo ambos aspectos de la conducta de las entidades locales, financiero y productivo, han sido estudiados ampliamente en la literatura. En cuanto al primero, el interés por conocer la condición financiera de las entidades locales tiene su origen en la década de los 70 y 80 en los Estados Unidos y ha continuado hasta el presente, donde diferentes trabajos han aparecido en diferentes países (Kloha, 2005a, 2005b; Dollery et al., 2006; Audit Comission, 2007, Zafra-Gómez et al., 2009b), e incentivados en la actualidad por la actual crisis económica y financiera mundial (Zafra-Gómez et al., 2009a).

Respecto a los aspectos productivos y de medida de la eficiencia en costes se han tratado a través de varios estudios (De Borger and Kerstens, 1996a, 1996b; Prieto y Zofío, 2001; Balaguer-Coll, 2004; Balaguer-Coll et al, 2007; Balaguer-Coll and Prior, 2009). Estos análisis se centran en estudiar los determinantes del coste de los servicios públicos locales, generalmente mediante modelos de *benchmarking* y comparación de los resultados de una muestra de entidades locales homogéneas. El objetivo último es la identificación de conductas productivas ineficientes y el establecimiento de modelos de conducta basados en las entidades consideradas eficientes en términos relativos.

Uno de los resultados más repetidos en estos trabajos ha sido la constatación de la presencia de economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos locales, presentando los ayuntamientos de menor tamaño niveles más elevados de ineficiencia (Boyne, 1995; Balaguer-Coll, 2004; Balaguer-Coll et al, 2007; Balaguer-Coll y Prior, 2009). Es éste el motivo por el que el estudio de la conducta económica de los ayuntamientos de menor tamaño adquiere un especial interés. La búsqueda de una solución a los problemas de ineficiencia derivados del tamaño se centra en varias opciones. La primera de ellas hace referencia al aumento de los márgenes de los ingresos sobre los gastos, con la intención de mantener los mismos niveles de calidad, tal y como muestran Zafra y Muñiz (2010) para el caso de este tipo de ayuntamientos en España, o bien, reducir el nivel de calidad sin aumentar sus ingresos.

Sin embargo existen otras dos posibilidades muy utilizadas por los ayuntamientos: obtener una mayor dimensión a través de la asociación con otras entidades locales para la prestación de servicios, creando consorcios o mancomunidades, o bien, externalizar los servicios más ineficientes (Warner and Hedbon, 2001; Boyne 2002; Christoffersen and Larsen, 2007; Hedbon and Jalette, 2008; Miralles, 2008).

En el presente trabajo se pretende analizar si los ayuntamientos de menor tamaño que presentan una mejor eficiencia en costes se debe a que han llevado a cabo procesos de externalización o de cooperación intermunicipal para la prestación de sus servicios, en lugar de buscar más ingresos para mejorar su condición financiera.

Para ello, se determina la eficiencia en costes de los ayuntamientos para dos períodos, 2000 y 2005, mediante la metodología *Data Envelopment Analysis* (DEA). Y se analiza en primer lugar si los ayuntamientos más ineficientes presentan una mejor condición financiera para poder mantener un mismo nivel de calidad de sus servicios, o

bien, si los ayuntamientos más eficientes han llevado a cabo procesos de externalización de sus servicios o bien han creado crear consorcios o mancomunidades. Para ello se utilizan varias bases de datos:

Para conocer el coste de los servicios de los ayuntamientos, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (DGCFC AEL) ha proporcionado acceso a las bases de datos que contienen la información sobre la clasificación económica y funcional del presupuesto de gastos de los ayuntamientos para el período 2000-2005.

La segunda base de datos consultada es la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos, elaborada por el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). De ella se obtuvieron los datos relativos a las formas de gestión que utilizan los ayuntamientos para prestar el servicio así como los datos relativos a la calidad del mismo.

A su vez, para contrastar la información anterior sobre las formas de gestión facilitada por el MAP, se comprueba que los ayuntamientos analizados presenten información correcta relativa a si los servicios se encuentran macomunados o son prestados a través de algún consorcio, a través de la Base de datos de Entidades Locales elaborada por la DGCFC AEL a través de su oficina virtual (<https://serviciostelematicos.dgcfel.meh.es/BDGEL/aspX/>).

Por último, y dado que la base de datos anterior no refleja si el servicio se encuentra externalizado, se han contratado los servicios de una empresa dedicada a la recogida y análisis de información financiera para que, a través de una búsqueda por los boletines oficiales de la provincia, elaboren una base de datos que recoja los anuncios publicados en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) por los ayuntamientos que optaron por la contratación externa de servicios. En la misma se recoge el año de

externalización, la duración de la misma, la existencia de canon en algunos casos, así como una descripción de las condiciones y la entidad adjudicataria.

En este trabajo en curso, en la actualidad se está llevando a cabo la fase relativa a la obtención de los resultados de los niveles de eficiencia, para posteriormente realizar los contrastes del segundo bloque de hipótesis, de cara a poder presentar los resultados finales y completos del estudio en los próximos Encuentros de Economía Pública a celebrar dentro de tres meses.

Bibliografía

Audit Commission, 2007, *Use of resources Guidance for councils* (London)

Balaguer-Coll M, 2004, "La eficiencia en las administraciones locales ante diferentes medidas de output", *Hacienda Pública Española*, 170, 37-58.

Balaguer-Coll M, Prior D, 2009, "Short- and long-term evaluation of efficiency and quality. An application to Spanish municipalities" *Applied Economics*, 41, 23, 2991-3002

Balaguer-Coll M, Prior D, Tortosa-Ausina E, 2007, "On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach" *European Economic Review* 51 (2) 425-451

Balaguer-Coll M, Prior D, Tortosa-Ausina E, 2009, "Decentralization and efficiency of local government" *The Annals of Regional Studies*, online: DOI 10.1007/s00168-009-0286-7

Benito B, Bastida F, García J, 2010, "Explaining differences in efficiency: an application to Spanish municipalities" *Applied Economics* 42 (4) 515-528

Bergstrom T, Goodman R, 1973, "Private demand for public goods" *American Economic Review* 63 280-296

Borcherding T, Deacon R, 1972, "The demand for services of non-federal governments" *American Economic Review* 62 891-901

Boyne G, 1995, "Population size and economies of scale in local government" *Policy and Politics* 23 213-222

Boyne G, 2002, "Public and private management: what's the difference?" *Journal of Management Studies* 39, 97-122

- Christoffersen H, Bo Larsen K, 2007, "Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects" *Local Government Studies* 33 (1) 77-95.
- De Borger B, Kerstens K, 1996a, "Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA and econometric approaches" *Regional Science and Urban Economics* 26(2) 145-160.
- De Borger B, Kerstens K, 1996b, "Radial and non-radial measurement of technical efficiency: an empirical illustration for Belgian local governments using an FDH reference technology", *Journal of Productivity Analysis*, 6, 41-62.
- Dollery B, Crase L, Byrnes J, 2006, "Local Government Failure: Why Does Australian Local Government Experience Permanent Financial Austerity?" *Australian Journal of Political Science* 41 (3) 339-353.
- Everingham J-A, Chesire L, Lawrence G, 2006 "Regional renaissance? New forms of governance in nonmetropolitan Australia" *Environment and Planning C: Government and Policy* 24 139-155
- Hebdon R, Jalette, P, 2008, "The restructuring of municipal services: a Canada-United States comparison" *Environment and planning C: Government and Policy* 26 144-158
- Kloha P, Weissert C S, Kleine R, 2005a, "Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress" *Public Administration Review* 65 (3) 313-23.
- Kloha P, Weissert C S, Kleine R, 2005b, "Someone to Watch Over me. State Monitoring of Local Fiscal Conditions" *The American Review of Public Administration* 35 (3) 313-23.
- Miralles A, 2008, "The link between service privatization and price distribution among consumer types: municipal water services in the region of Catalonia" *Environment and Planning C: Government and Policy* 26 159-172.
- Musgrave R A, 1959 *The Theory of Public Finance* (McGraw-Hill Kogakusha, Tokyo)
- Prieto A M, Zoffo J L, 2001, "Evaluating Effectiveness in Public Provision of Infrastructure and Equipment: The case of Spanish Municipalities" *Journal of Productivity Analysis* 15 41-58.
- Rodríguez-Pose A, Sandall R, 2008, "From identity to the economy: analysing the evolution of the decentralisation discourse" *Environment and Planning C: Government and Policy* 26 54 – 72
- Ross S, Yinger J, 1998, *Sorting and voting: A review of the literature on urban public finance*. In P. Cheshire and E. S. Mills (Eds.), *Handbook of urban economics* (pp. 2001-2060) (New York: North-Holland)

- Tiebout C M, 1956, "A pure theory of local expenditures" *Journal of Political Economy* 64 416-424
- Warner M, Hebdon R, 2001, "Local government restructuring: privatization and its alternatives" *Journal of Policy Analysis and Management* 20 (2) 315-336
- Zafra-Gómez J L, López-Hernandez A M, Hernández-Bastida A, 2009a," Developing an alert system for local governments in financial crisis" *Public Money & Management* 29 (3) 175 - 181
- Zafra-Gómez J L, López-Hernandez A M, Hernández-Bastida A, 2009b, "Evaluating financial performance in local government. Maximising the benchmarking value" *International Review of Administrative Science* 75 (1) 151-167
- Zafra-Gómez, J.L, Muñoz, M.A., 2010, "Overcoming cost-inefficiencies within small municipalities: improve financial condition or reduce the quality of public services?" *Environment and Planning C: Government and Policy* 28(4) 609 – 629