

Economia i Política de la Privatització Local

El premi atorgat per la Societat Econòmica de Catalunya al meu llibre *Economía y política de la privatización local* ha significat per mi una satisfacció i un honor per diferents motius. En primer lloc, pel prestigi i per la reputada tradició de la institució que l'ha atorgat. En segon lloc, per la qualitat indiscutible dels membres del tribunal que ha avaluat les diferents obres candidates i ha decidit quina rebia el premi. I, en tercer lloc, perquè, en l'àmbit acadèmic de l'economia, sovint els llibres són menys valorats que els articles publicats en revistes científiques. Així, la distinció rebuda dóna un sentit addicional *ex-post* a l'esforç invertit en aquesta obra que s'afegeix al mateix plaer d'haver fet aquesta recerca i haver-la plasmat en el llibre resultant.

Per què un llibre sobre privatització local? Perquè la qüestió és important i té una rellevància creixent. En els darrers anys s'ha produït un gran canvi en la gestió dels serveis locals a Espanya i, especialment, a Catalunya. Les dades presentades en el treball indiquen que la producció privada ha passat a ser la forma majoritària en el servei de residus sòlids i a tenir un pes de prop del 40 % en el subministrament d'aigua. Tot i així, a Espanya encara no hi ha un treball que s'hagi ocupat d'aquest tema d'una manera integral, des de la perspectiva de l'anàlisi econòmica i política.

Aquest treball, precisament, vol contribuir a conèixer i a analitzar la privatització local a Espanya. A més, vol proporcionar als responsables dels governs locals —polítics i tècnics— una reflexió útil i il·lustrativa sobre l'ús de la privatització com a instrument de reforma del sector públic local i, en general, com a instrument de reforma en qualsevol àmbit de govern, ja que en tots és possible recórrer als sistemes de concessió per a produir serveis públics.

El contingut del llibre s'articula al voltant de l'estudi de quatre qüestions bàsiques: 1) Què és la privatització local? 2) Quina extensió ha assolit? 3) Per què s'ha privatitzat? i 4) Quins efectes econòmics ha tingut la privatització?

En els primers capítols de l'obra es tracten les qüestions conceptuals, teòriques i històriques relacionades amb la privatització local. És especialment recomanable llegir el capítol «Què és la privatització?», de contingut indispensable per a navegar per la resta de l'obra. S'hi especifica l'ús del concepte i les modalitats i aplicacions en els serveis públics locals. També s'hi analitzen algunes confusions i qüestions controvertides, entre les quals destaca la següent: la contractació externa és una forma de privatització? Certament, amb la contractació externa no es transfereixen actius físics, però s'està transferint un actiu econòmic: un contracte de servei o un acord de franquícia. Els drets sobre qualsevol excedent financer que resultin d'aquesta activitat es traslladen al contractista extern, i el dret als guanys residuals és un element central d'allò que s'entén per *propietat*; d'aquí la pertinència de l'ús del terme *privatització* referit a la contractació externa. Finalment, s'hi delimiten els conceptes de *provisió*, *producció* i *finançament* d'un servei. Sense una distinció clara i precisa d'aquests conceptes no és possible entendre l'essència dels sistemes de concessió, en general, i de la privatització local, en particular, la qual cosa ajuda a comprendre per què la contractació externa de serveis locals es pot entendre com una privatització en sentit estRICTE.

En els capítols centrals es revisa la bibliografia empírica. En particular, l'estudi s'ocupa dels serveis de residus sòlids i de subministrament d'aigua, que figuren entre els serveis locals de més rellevància econòmica, i per què són objecte de més atenció

empírica internacional que qualsevol altre servei local. Finalment, els darrers capítols del llibre es dediquen a analitzar la privatització local a Espanya, a partir de l'explotació de les dades d'una àmplia enquesta als municipis espanyols dirigida per l'autor i duta a terme expressament per a aquesta recerca.

El propòsit de fer economies d'escala pot haver estat un factor d'estímul de la privatització. A més, també hi han tingut una influència notable el balanç entre els costos de transacció (administració, supervisió) derivats de la contractació externa i els beneficis potencials. No hi ha una associació significativa entre la ideologia dels polítics locals i la decisió de privatitzar: els polítics són molt més pragmàtics que ideològics. És probable que s'hi combinin, d'una banda, motivacions relacionades amb els costos i el funcionament del servei i, d'altra, interessos de tipus polític pràctic, que tant poden jugar a favor com en contra de la decisió de privatitzar, segons el tipus de servei considerat i de la força relativa dels interessos particulars en presència.

La relació entre estalvi de costos i privatització és molt complexa i singular en cada servei. En general, la competència per produir el servei és associada a una millora de les condicions de costos. Per tant, la competència sembla que és més rellevant que la propietat. Pel que fa específicament al servei d'aigua, l'evidència internacional acumulada és clara i contundent: no hi ha diferències sistemàtiques quant a productivitat i eficiència entre producció pública i privada.

A partir de l'anàlisi de la teoria i l'evidència empírica disponible, és possible esbossar algunes de les condicions genèriques que farien recomanable la privatització. Sobretot, hi ha d'haver una necessitat real de reforma, perquè el servei és deficient o bé excessivament costós. Reformar és complicat i car, i no és aconsellable seguir modes. Si el servei realment necessita una reforma, la privatització és una opció possible, però no l'única. Cal analitzar la possibilitat d'emprendre una reforma interna de l'organització del servei o d'establir fórmules més graduals de cooperació entre els sectors públic i privat. Si la reforma interna no és viable o és massa complexa, la solució pot ser privatitzar.

A més, la privatització pot ser especialment indicada quan les condicions del servei permetin establir contractes tan complets com sigui possible, que governin adequadament la relació entre el govern i el contractista extern. Finalment, els governants que hagin privatitzat un servei han de comprendre que no es poden desentendre del funcionament. Els serveis locals tendeixen a ser, per naturalesa, monopolis. Per aquest motiu, l'absència de supervisió del servei privatitzat és la recepta més segura per al fracàs de la reforma.

És possible que un dels beneficis més clars i permanents de la privatització hagi estat, paradoxalment, l'inductor de la reforma del servei en municipis que han conservat la producció pública. En aquest sentit, l'extensió de la privatització ha pogut tenir un efecte equivalent al de l'amenaça de bancarrota per als gestors de serveis públics, ja que ha emergit una alternativa important davant d'un funcionament molt deficient de la producció pública: recórrer a una empresa privada. Evitar la privatització és un bon estímul per a millorar l'organització interna en el sector públic.

Així mateix, els municipis que han reformat i preservat la producció pública estan beneficiant, al seu torn, els municipis que l'han privatitzada. Un dels principals problemes detectats en relació amb la privatització és la tendència a generar estructures de mercat molt concentrades, que fan extremadament difícil la

competència pel contracte, cosa que confereix un fort poder a l'empresa ja instal·lada. Com a conseqüència, mantenir la producció pública en l'entorn preserva una alternativa potencial a la producció privada, és a dir, pot actuar com a element de disciplina competitiva i obstaculitzar la tendència a la monopolització del sector privat.

En resum, l'existència d'un cert equilibri entre producció pública i producció privada pot ser desitjable, ja que estimula la reforma interna dels municipis que mantenen la producció pública i preserva una alternativa possible enfront d'un funcionament deficient de la producció privada. Es tracta, en definitiva, d'una nova mostra que l'àmbit públic i el privat es poden ajudar mútuament.

Germà Bel