



Reis. Revista Española de Investigaciones
Sociológicas

ISSN: 0210-5233

consejo.editorial@cis.es

Centro de Investigaciones Sociológicas
España

Huete García, M.^a Ángeles; Navarro Yáñez, Clemente J.

Acuerdos de colaboración para la prestación de servicios en el ámbito local en perspectiva comparada

Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 132, 2010, pp. 65-103

Centro de Investigaciones Sociológicas

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99720394003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Acuerdos de colaboración para la prestación de servicios en el ámbito local en perspectiva comparada*

Collaboration Agreements for the Provision of Services
at Local Level in Comparative Perspective

M.^a Ángeles Huete García

Universidad Pablo de Olavide

mahuegar@upo.es

Clemente J. Navarro Yáñez

Universidad Pablo de Olavide

cnavyan@upo.es

Palabras clave: Gobierno Local, Servicios Comunitarios, Administración Pública, Instituciones.

Keywords: Local Government, Community Services, Public Administration, Institutions.

RESUMEN

Este artículo analiza las estrategias de colaboración para la prestación de servicios a nivel local en los municipios de España, Estados Unidos y Noruega. De forma concreta, se centra en la importancia y naturaleza con la que dicha estrategia se desarrolla en los casos mencionados, así como el papel que diversos factores tienen en ella. Para ello, se atiende a elementos de la dinámica social, económica y política del municipio, pero también a elementos del diseño institucional que configuran la posición que las administraciones locales ocupan en el sistema de gobierno local en cada caso. Ello requiere un planteamiento analítico en dos niveles diferentes. Uno de ellos, el que denominamos *meso*, atiende a elementos del di-

ABSTRACT

This paper analyzes collaboration strategies for the provision of services at local level in the municipalities of Spain, United States and Norway. It focuses on the importance of these strategies and how they are carried out in the cases mentioned, as well as the role that various factors play in such strategies. For this purpose, attention is paid to elements of the social, economic and political dynamics of the municipality, but also to the institutional design elements which shape the position that local authorities occupy in the intergovernmental system in each case. This requires an analytical approach at two different levels, which we call *meso* and *micro* respectively. The *meso* level concerns institutional design elements that operate in

* Este trabajo presenta resultados del proyecto «Bienestar y Sociedad Política Local (SEC2002-01934)», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia. Supone la aplicación del proyecto Fiscal Austerity and Urban Innovation en España. Agradecemos a quienes realizaron el proyecto en otros países su disponibilidad para hacer uso de los datos.

M.ª ÁNGELES HUETE GARCÍA Y CLEMENTE J. NAVARRO YÁÑEZ

seño institucional que operan en el municipio como un elemento determinante en los modelos de coproducción de servicios. El otro nivel, denominado *micro*, atiende a aquellos elementos que sitúan en la sociedad política local, determinando también las oportunidades de las administraciones locales para el desarrollo de sus estrategias.

the municipality as a determining factor in the collaboration models, whilst the *micro* level deals with those elements located in local political society that determine the local authorities' opportunities for carrying out their strategies.

M.ª Ángeles Huete García

Doctora en Sociología por la Universidad Pablo de Olavide. En la actualidad es Profesora Contratada Doctora e investigadora en el Centro de Sociología y Políticas Locales de la misma Universidad.

PhD in Sociology from Pablo de Olavide University. She is currently a full-time tenured lecturer (non-civil servant status) at the Centre of Sociology and Local Policies of the same University.

Clemente J. Navarro Yáñez

Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es Director del Centro de Sociología y Políticas Locales en la Universidad Pablo de Olavide.

PhD in Sociology from the Complutense University of Madrid. He is currently the Director of the Centre of Sociology and Local Policies at Pablo de Olavide University.

Centro de Sociología y Políticas Locales. Universidad Pablo de Olavide. Carretera de Utrera, km 1. 41013 Sevilla (Spain).

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los ochenta, y de forma especial en la década de los noventa, la mayoría de los gobiernos locales alrededor del mundo experimentan importantes transformaciones en relación con la reforma de la administración local. Los métodos de funcionamiento interno de la administración cambian paulatinamente y las prácticas en relación con la forma en que se lleva a cabo la prestación de los servicios públicos se someten a revisión¹. Dicha revisión se produce no solamente en el propio acto de prestación del servicio, sino en las estructuras, procesos y mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo el proceso de producción de los mismos.

Uno de los aspectos más destacables en la administración local consiste en la participación de otros actores en la prestación de servicios públicos. Dichos actores pasarán a formar parte tanto del proceso de producción de los servicios como, en algunos casos, de su regulación, diseño y evaluación. La incorporación de estos nuevos actores al proceso de prestación de bienes y servicios tiene su efecto inmediato en la forma de concebir la función de la administración, la cual se transforma en coordinadora dentro de una red de actores que, en muchos casos, son los que llevan a cabo la prestación del servicio. A menudo se hace referencia a que la administración local pasa a «dirigir en lugar de remar» (Osborne y Gaebler, 1992) o, en atención a la literatura europea, se transforma en un actor facilitador o coordinador de procesos en los que participan múltiples actores (Clarke y Stewart, 1988).

En definitiva, la interacción entre el municipio y otros actores para la prestación de servicios constituye uno de los rasgos principales de la denominada nueva gobernanza local². Ahora bien, la intensidad de tal interacción y los actores con los que ésta tiene lugar parecen variar en atención al contexto en el que se encuentra el municipio, en concreto su entorno intergubernamental y las propias características socioeconómicas de la comunidad local, así como las preferencias u orientaciones de sus líderes políticos y administrativos.

Tradicionalmente, el estudio de la prestación de servicios municipales, o más bien los factores que explican los procesos de colaboración, ha adoptado una «perspectiva individualista», en el sentido de hacer del cálculo económico en términos de eficiencia o de la orien-

¹ A este respecto puede consultarse la extensa literatura existente en relación con los efectos de las propuestas de la Nueva Gestión Pública en el funcionamiento de la administración, y de forma especial en la de ámbito local: Dente y Kjellberg (1998), Clark y Ferguson (1983), Hood (1995) y Mouritzen (1992), entre otros muchos.

² A este respecto destacan los trabajos dedicados al estudio de formas concretas como la privatización, realizados por Savas (1987) y Hodge (2000); sobre partenariado, Skelcher (2000); o sobre colaboración en general, cuyas aportaciones se han realizado principalmente desde Estados Unidos (Ferris y Graddy, 1986, 1991; Stein, 1990; o Miranda, 1994).

tación ideológica de las autoridades locales el criterio explicativo más relevante. Ahora bien, el estudio de tales procesos ha de atender también al modelo institucional, definido a partir de un conjunto de reglas que delimitan las capacidades y oportunidades de acción de la administración y gobiernos municipales³, así como también los recursos con los que éstos cuentan para el desarrollo de sus estrategias. De esta forma, asumir este planteamiento supone adoptar una «lógica situacional» (Boudon, 1981; Giner, 1997), a partir de la cual la administración local es entendida como un actor que, en atención a sus preferencias pero también a la estructura o conjunto de oportunidades a su alcance, desarrolla una serie de estrategias, en el caso que nos ocupa, en relación con la prestación conjunta o coordinada de servicios públicos locales.

En este sentido, los elementos que dan cuenta de propiedades locales —sean del municipio o de la comunidad local— darían lugar a lógicas diferentes según de qué contexto institucional se trate. Así, el contexto local, mediatizado por el contexto institucional en el que opera el municipio, configurará los patrones de relación con los potenciales prestadores de servicios. En definitiva, se considera que el modelo institucional, o más concretamente el modelo de gobierno local, en cada caso introduce lo que podríamos denominar «efectos contextuales», pues la capacidad explicativa de los elementos locales sobre la colaboración dependerá del contexto institucional en el que se encuentren los municipios.

Ello requiere de un planteamiento analítico orientado hacia dos niveles de análisis. Uno de ellos, que podría denominarse *meso*, pues trasciende al propio municipio y se localiza en una escala mayor, es el modelo institucional que regula el funcionamiento de los municipios en cada país. Otro de ellos, denominado *micro*, pues atiende al propio municipio, o sociedad política local, atiende a las características del propio municipio, así como las preferencias y percepciones de las autoridades locales. Adoptar estos dos niveles de análisis requiere de la inclusión de diferentes países, cada uno de los cuales representa diferentes modelos de gobierno local. Solamente así se garantizará variabilidad en el nivel de análisis *meso*.

En este sentido, este trabajo realiza un análisis de las estrategias de colaboración para la prestación de servicios a nivel local en los municipios de España, Estados Unidos y Noruega. De forma concreta, se centra en la importancia y naturaleza con la que dicha estrategia

³ Ostrom (1986, 1992, 1996) desarrolla todo un marco analítico para comprender las acciones de los gobiernos locales como resultado de reglas, normas, a las que considera como el contexto institucional, así como preferencias de los actores y características de la comunidad local en la que se encuentran. De forma concreta, en el campo de estudio de la colaboración en el ámbito local, destaca uno de los pocos estudios que apuntan a la importancia de la relación entre dicho fenómeno y elementos institucionales, al menos en el plano de las normas implícitas. Dicho estudio es el realizado por Greve y Ejersbo (2005), en el que se establece una comparación entre lo que se denominan «culturas de colaboración» en Dinamarca y Estados Unidos. Por su parte, el trabajo realizado por Stein (1990) introduce en su modelo explicativo algunos elementos de carácter institucional, derivados de normas explícitas dentro del modelo de gobierno local de Estados Unidos.

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

se desarrolla en los casos mencionados, así como el papel que diversos factores tienen en ella.

1. LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES DE LA COLABORACIÓN: PLANTEAMIENTO ANALÍTICO

1.1. LOS «ACUERDOS DE COLABORACIÓN» Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL

A lo largo de los años la literatura ha aportado multitud de conceptos destinados a definir y, de alguna forma, medir los procesos de interacción entre la administración local y otros actores, cada uno de los cuales respondía a objetivos analíticos diferentes.

Una de las definiciones comunes en la literatura define el fenómeno en términos administrativos, esto es, el tipo de gestión del servicio. En concreto, dicha definición trataría de diferenciar entre aquellas situaciones en las que la administración presta el servicio por sí misma y aquellas en las que decide colaborar con otros actores. A esta última suele hacerse referencia como «prestación indirecta» de servicios, frente a «prestación directa» de servicios, para denominar a la situación en la que no se da la colaboración.

En relación con la «prestación indirecta», la literatura ha detallado toda una serie de conceptos destinados a delimitar la colaboración en atención a la fórmula jurídica utilizada para regular la relación entre la administración pública y los actores externos a través de los que se prestan los servicios. En este sentido, conceptos como contrato, franquicia, partenariado, convenio, subsidio, entre otros, han tratado de delimitar el fenómeno de la colaboración atendiendo a los aspectos legales a partir de los cuales se regula la relación entre los actores.

Otras aportaciones, en cambio, han tratado de establecer diferencias entre aquello que queda como responsabilidad de la administración local y la parte del proceso en la que participan los otros actores. En este caso, se ha hecho uso de la distinción entre provisión y producción de servicios. La *provisión* hace referencia a las decisiones públicas que determinan: 1) qué bienes y servicios se prestan; 2) qué entidades (públicas o privadas) participan; 3) qué cantidad presupuestaria se destina, y 4) qué estándares de calidad y cantidad se establecen. Por otra parte, la *producción* hace referencia al proceso técnico por el que se combinan los recursos para convertirlos en servicios. Esto es, el acto a través del cual el bien o servicio llega al ciudadano (Parks y Oakerson, 1989).

Finalmente, en la literatura se ha tratado de definir la colaboración en atención al tipo de actor involucrado en la prestación del servicio. A menudo se ha tratado de definir este fe-

nómeno a partir de la participación de actores del sector privado, apareciendo en este sentido conceptos como *contract out* o incluso el de privatización, y otros como el de «contratos por rendimiento» (Greve y Ejersbo, 2005) o las ideas de cooperación y colaboración intergubernamental, cuando se trata de la participación de otros actores del sector público.

En este sentido, cabría referirse a una «definición política» en donde lo que se tiene en cuenta es, sobre todo, el tipo de actor con el que se establece la colaboración, y en concreto si ésta se da con entidades privadas o con entidades públicas. Esto es, en dicha definición no se atiende al tipo de acuerdo o las funciones que los actores desarrollan, sino a su naturaleza política. Es precisamente en atención a ella, es decir, a las relaciones que el municipio desarrolla con otros actores, que han surgido conceptos como gobernanza local, cuando la relación es con actores de la sociedad local (Pierre y Peters, 2000), y gobernanza multinivel, cuando se desarrolla con otros niveles de gobierno (Hooghe y Marks, 2001).

En definitiva, los diferentes conceptos manejados en la literatura en relación con la colaboración tratan de poner el acento y aportar definiciones sobre diferentes aspectos de la misma, respondiendo así a objetivos analíticos concretos.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa, y en atención al planteamiento analítico propuesto, la definición del fenómeno a estudiar requeriría de una definición adecuada, tanto en términos analíticos como empíricos. En este sentido, tratar de comparar modelos de colaboración a partir de una definición de la fórmula legal bajo la cual se desarrollan los acuerdos sería poco adecuado, pues cada caso o modelo de gobierno local desarrolla las suyas propias, siendo necesario aumentar la escala de abstracción en la definición del concepto para poder garantizar la comparabilidad entre los casos.

De esta forma, la definición funcional de la colaboración, basada en el momento del proceso en el que participan los actores, podría garantizar la comparabilidad entre los casos, al aumentar la escala de abstracción. Aunque pueda resultar económica en cuanto a los criterios a utilizar, dicha clasificación plantea problemas derivados de su menor rigor, sobre todo por la dificultad de definir «actores provisosores» y «actores productores», especialmente en modelos institucionales conocidos como «jerarquías fundidas» (Smith, 1989), en los que múltiples actores gubernamentales participan en el proceso de prestación de los servicios públicos locales. Por otra parte, el alto nivel de abstracción en el que se plantea esta definición podría suponer un estiramiento del concepto, de la misma forma que ocurriría en la definición administrativa, pues sólo da cuenta de que otros agentes participan junto al municipio en la prestación de sus servicios, pero sin distinguir su naturaleza —pública o privada.

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

A diferencia de los dos acercamientos anteriores, la definición política pudiera ser más adecuada, tanto por su economía y rigor como por situarse en una escala de abstracción media⁴. Esto es, garantizaría una buena medición del fenómeno, así como la posibilidad de comparar entre los diferentes casos, puesto que distingue hacia qué actores se dirige la administración local al establecer acuerdos de colaboración, y cualificaría a la otra definición que es también económica y rigurosa (la administrativa), pudiendo así combinarlas para elaborar un concepto de colaboración analítica y empíricamente adecuado para el desarrollo de estudios comparativos. Si se quiere, limitaría el riesgo de estiramiento conceptual dando cuenta de la naturaleza de los actores con los que colabora el municipio.

Ello supone elaborar un concepto que daría cuenta de, al menos, tres posibilidades, a saber: la prestación directa, la prestación indirecta y, en este caso, el tipo de actor con el que se establece la relación para la prestación de los servicios. Dicha definición, que podríamos definir como «relacional», pues da cuenta del tipo de red que crea el municipio para llevar a cabo la prestación del servicio, se sitúa en un punto medio de la escala de abstracción, ya que no se restringe a países concretos (como podría suceder si utilizásemos la definición legal) ni se extiende a conceptos tan amplios que no puedan medirse adecuadamente (como ocurriría si tomásemos la definición funcional o administrativa). Además, dicha definición es la que desde nuestro punto de vista refleja en mayor medida la nueva gobernanza local, entendida como nuevas pautas de relación entre la administración local y otros actores de la sociedad local y el ámbito público intergubernamental, y por ello el estudio de la colaboración como una dimensión de la misma.

En concreto, se trata de un instrumento que reflejaría conceptual y empíricamente el modelo de gobernanza local multinivel que caracteriza a los municipios. Esto es, no es sólo analíticamente relevante el hecho de establecer colaboración con otros actores, sino que además puede hacerlo hacia diferentes actores situados en diferentes niveles de análisis, tanto en la comunidad local como en otras administraciones superiores. En definitiva, no es sólo empíricamente adecuada por el planteamiento comparado, sino que además es analíticamente pertinente.

El criterio o definición relacional delimitaría así el que aquí denominaremos «acuerdo de colaboración» como aquellos procesos por los que, con independencia de la naturaleza jurídica de su regulación, el municipio colabora con agentes externos para prestar sus propios servicios a la ciudadanía. De esta forma, el espacio de atributos del concepto vendría dado por dos dimensiones. Por un lado, la existencia o no de acuerdos de colaboración y,

⁴ Sartori (1985) recomienda utilizar conceptos en un punto intermedio de la escala de abstracción, con un grado de denotación que haga válida su aplicación a varios casos, pero con una carga connotativa suficiente como para que exista seguridad de que el concepto recoge fenómenos que comparten una misma naturaleza.

por otro, la naturaleza del actor con el que se establece el acuerdo. Ello supone que el concepto, si se prefiere la variable, puede adoptar tres posibilidades, o valores: «no colaboración» o «prestación directa»; «acuerdos de colaboración privados o externos», cuando la participación sea por parte de actores no gubernamentales, sean empresas o entidades del tercer sector; y «acuerdos de colaboración públicos o internos», cuando sean otros actores gubernamentales los que participen en el proceso de prestación de los servicios públicos locales (tabla 1). Ello permitirá conocer si se produce el fenómeno de la colaboración y hacia dónde se orienta ésta. O, de otra forma, la intensidad y naturaleza de la gobernanza (local o multinivel) desde la perspectiva de la prestación de servicios municipales.

TABLA 1

La definición relacional: intensidad y naturaleza de los acuerdos de colaboración

	¿Con quién se establece el acuerdo? (naturaleza)	
	Actores públicos	Actores privados
¿Se produce colaboración? (existencia e intensidad)		
Sí	Colaboración pública	Colaboración privada
No	Prestación directa (no colaboración)	

FUENTE:
Elaboración propia.

2.1. EL SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL COMO ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES: RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, ECONOMÍAS POLÍTICAS LOCALES Y FORMAS DE GOBIERNO

Los diseños institucionales tienen la capacidad de dar forma a los procesos de toma de decisiones, fortaleciendo o limitando la capacidad decisoria de unos actores frente a otros⁵. En el caso que nos ocupa, el «sistema o modelo de gobierno local» orienta el entramado relacional de los municipios, ya sea en su relación con niveles de gobierno superiores, a través del sistema de relaciones intergubernamentales; ya sea en su relación con actores privados, mediante el modelo de economía política local, o bien en las relaciones internas entre gobierno y administración municipal, a través de la forma de gobierno que se le otorga. De forma concreta, el sistema de gobierno local establece las funciones de las que es

⁵ En relación con las instituciones como marcos con capacidad de influencia en la toma de decisiones pueden consultarse Weaver y Rockman (1993), Hall y Taylor (1996), Steinmo *et al.* (1992) y Ostrom (1986, 1996).

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

responsable cada nivel de gobierno, así como los recursos de los que dispone para llevar a cabo su tarea. A este respecto suele hacerse referencia a la existencia de tres modelos básicos, a saber: modelos basados en la «cooperación», modelos basados en la «dependencia» y modelos basados en la «separación».

El modelo de gobierno local de cooperación estaría caracterizado por un alto grado de interacción entre los diferentes niveles de gobierno para el desarrollo de las políticas públicas locales, en la forma de las que Smith (1989) denomina «jerarquías fundidas». Este modelo se caracteriza por un ámbito de gobierno municipal en el que se conjuga un alto grado de capacidad política, derivada de las amplias funciones atribuidas al ámbito local en materia de servicios, con un alto grado de capacidad de gestión, o «localismo legal», derivada de los recursos destinados al ámbito local para el desempeño de las responsabilidades que le son atribuidas (Page y Goldsmith, 1987). En este contexto institucional, el ámbito local asume un peso específico en relación con el resto de niveles de gobierno en materia de servicios públicos (Goldsmith, 1999). Este modelo, al que también suele denominarse «gobierno local del bienestar» (Navarro, 2001), sería característico de los países del centro y norte de Europa.

En el segundo caso, las relaciones de dependencia entre el nivel local y otros niveles de gobierno vendrían determinadas por un diseño institucional en el que el primero, aun teniendo reconocidas formalmente amplias funciones, tendría un limitado acceso a los recursos con los que cuenta para el desarrollo de sus tareas, por encontrarse éstos en niveles superiores de gobierno. En consecuencia, sus recursos dependerían fundamentalmente de transferencias procedentes de unidades superiores de gobierno o de las decisiones de éstas sobre los recursos propios con los que puede contar el municipio. Este modelo de gobierno local, al que suele denominarse «gobierno local limitado» (Navarro *et al.*, 2003), sería característico de los países del sur de Europa. De esta forma, en este modelo de gobierno los objetivos del ámbito local se centrarían, principalmente, en la búsqueda de recursos a través de la canalización de demandas a niveles de gobierno superiores (Tarrow, 1977; Page y Goldsmith, 1987).

Finalmente, en el modelo «separado» las relaciones intergubernamentales se caracterizarían por la independencia, pues una vez establecidas por el gobierno central las funciones a desarrollar por el gobierno municipal, éste las desarrollaría sin necesidad de interacción con el resto de niveles de gobierno, a lo que también suele denominarse «jerarquías duales» (Smith, 1989). En dicho modelo, el gobierno local disfrutaría de amplia autonomía de decisión en las funciones atribuidas a él por parte de los niveles de gobierno superiores, así como en relación con los recursos necesarios para el desarrollo de estas tareas. En este caso, la lógica del gobierno local estaría relacionada con la incentivación del desarrollo económico en la comunidad como vía por la que financiar las funciones asumidas, al ser

los municipios ampliamente dependientes de sus propios recursos (Goldsmith, 1990). Este modelo sería característico de los países anglosajones.

Ahora bien, el modelo institucional no sólo determina la intensidad de la relación entre los diferentes niveles de gobierno, sino también la naturaleza de la misma, bien en términos de cooperación, bien en términos de dependencia o bien en términos de independencia, subyaciendo a ello a su vez el papel que se le otorga al nivel de gobierno local en cada caso, desde la provisión de servicios a la canalización de demandas y el crecimiento económico en cada caso, respectivamente. De ello cabría derivar ciertas pautas en relación con el establecimiento de acuerdos de colaboración para la prestación de servicios municipales. En concreto, desde un menor nivel de colaboración en el modelo coordinado a un nivel más alto en los otros. Y, en particular, mientras que en el modelo de dependencia estaría orientado a otras administraciones, en el modelo separado lo sería hacia entidades privadas (tabla 2).

TABLA 2

Sistemas de gobierno local, intensidad y naturaleza de la colaboración

Modelo de gobierno local	Intensidad	Naturaleza
Coordinado	–	Interna/Externa
Dependiente	+	Interna
Separado	+	Externa

FUENTE:
Elaboración propia.

Además de determinar los patrones de relación entre las diferentes unidades de gobierno, el diseño institucional establece distintas oportunidades para que los gobiernos locales puedan «regular» sus economías políticas locales (Sellers, 2002). De forma concreta, el modelo de economía política local puede incentivar o limitar la presencia de determinados actores de la sociedad política local o del entorno intergubernamental en la provisión y producción de los servicios públicos locales. La literatura suele distinguir entre «sistemas consolidados» y «sistemas fragmentados». En este sentido, la diferencia entre modelos fragmentados y modelos consolidados estaría posicionando el gobierno local en una lógica distinta, no solamente en su relación con otros municipios, más o menos centrada en la competencia intermunicipal para atraer actividad económica, sino también con los actores de la sociedad política local, configurando así distintos modelos a los que podríamos denominar «economías políticas locales», desde aquella más orientada al mercado, dada su dependencia de la actividad socioeconómica local, hasta aquella más orientada a la regulación estatal. Pero ¿qué

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

efecto puede tener el modelo de economía política local en las decisiones de las administraciones locales en materia de colaboración para la prestación de servicios?

En modelos de economía política local basados en el mercado, la búsqueda de actores productivos que garanticen el desarrollo económico de la ciudad llevaría a los responsables locales a ofrecer bajos tipos impositivos y a garantizar determinados servicios para atraer actividad productiva. En este contexto, la prestación de servicios se orientaría a mayores niveles de colaboración con otros actores, y en especial con el sector privado, por suponer la colaboración menores costes en los servicios y, por tanto, la posibilidad de establecer menores niveles impositivos para el municipio. Por el contrario, la inexistencia de competencia intermunicipal supondría incentivos más bajos en los municipios para aumentar la colaboración. En todo caso, en este modelo de economía política local, coordinado u orientado al Estado, los otros niveles de gobierno se posicionarían como actores privilegiados para la prestación conjunta o coordinada de servicios, puesto que la lógica sería la presencia del sector público como actor regulador de aquello que sucede en la sociedad política local.

TABLA 3

Modelos de economía política local y tendencia a la colaboración

Modelo economía política local	Relación entre municipios basada en...	Intensidad	Naturaleza
Orientado al mercado	Competencia	+	Externa
Orientado al Estado	No competencia	-	Interna

FUENTE:
Elaboración propia.

Junto con la economía política local y el sistema de relaciones intergubernamentales, la manera en que se organizan las relaciones entre el gobierno y la administración municipal contribuye a definir los patrones de relación que se establecen, no solamente entre los responsables de ambos sectores del municipio, sino también con el resto de actores de la sociedad política local. Tradicionalmente se han diferenciado tres modelos al respecto; a saber: «alcalde fuerte», «mánager» y «colegiada». La primera se caracteriza por la presencia de un alcalde con capacidad de decisión tanto en los aspectos políticos como en los administrativos, y suele ser característica del sur de Europa y Estados Unidos. La segunda, por una clara distribución de funciones entre un gestor o mánager, responsable de la administración municipal, y un alcalde responsable del ámbito político, característica de Estados Unidos y algunos países escandinavos. Y la tercera, la capacidad de decisión en torno a la

administración y políticas municipales es compartida entre el alcalde y un consejo de miembros electos, o bien entre el alcalde y diferentes comités o comisiones responsables cada uno de ellos de la gestión de un grupo o tipo de servicios municipales; presente en el norte y centro de Europa (Mouritzen y Svava, 2002; Magre y Bertrana, 2004).

¿Cómo influyen las formas de gobierno en la decisión de llevar a cabo acuerdos de colaboración para la prestación de los servicios públicos locales? A este respecto convendría señalar que aunque la colaboración es una estrategia tras la cual subyace un fuerte componente ideológico en relación con el modelo de Estado que se desea para el municipio, lo cual analizaremos más adelante, también se da en dicha decisión un componente relacionado con la gestión, a tenor de los efectos para la misma que pueden tener dichas estrategias. Por tanto, la autonomía de los actores políticos (como líderes locales cuyos objetivos se basan en la respuesta a las demandas de los grupos y actores locales), frente a la autonomía de los responsables de la gestión local (no presionados por los votantes y cuya responsabilidad se circunscribe al buen rendimiento de la administración), ha de tenerse en cuenta a la hora de analizar las decisiones en relación con la colaboración que se llevan a cabo en el municipio, pues dicha autonomía pudiera estar en relación con los objetivos que se establecen en el municipio y, en concreto, para los modelos de colaboración que se desarrollan en ellos (Ramírez, 2005). Así, parece lógico pensar que la forma de gobierno «mánager», que da lugar a una mayor tendencia al desarrollo de estrategias de innovación en la gestión, sería el ámbito más propicio para el establecimiento de acuerdos de colaboración, y en especial con el ámbito privado, por ser en éste en el que mayores ahorros potenciales se obtienen y por tanto más eficiencia se garantizaría en la administración local (Stein, 1990; Joassart-Marcelli y Musso, 2005). Estas diferencias también aparecen al considerar hacia qué actores son más sensibles los alcaldes y con cuáles se comunican con mayor frecuencia (Magnier *et al.*, 2006; Navarro, 2009), siendo los grupos y actores locales en el modelo de «alcalde fuerte» y el sector empresarial en la forma de gobierno «mánager».

TABLA 4

Formas de gobierno local y tendencia a la colaboración

Forma de gobierno	Intensidad	Naturaleza
Alcalde fuerte	–	Interna
Colegiada	+/-	Interna/Externa
Mánager	+	Externa

FUENTE:
Elaboración propia.

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

2.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA COMUNIDAD LOCAL COMO ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES:
CAPACIDADES, POSICIÓN DE MERCADO Y SITUACIÓN FISCAL

Junto con los elementos señalados en relación con el diseño institucional, existen otros factores que, ubicados en el ámbito municipal, pudieran influir en las decisiones de la administración local. A tenor de la literatura, dichos factores locales se relacionan, básicamente, con las que pudieran denominarse «condiciones físicas y materiales de la comunidad local». Destacándose a este respecto dos: el tamaño del municipio, su situación fiscal y, en relación con esto, su nivel de desarrollo socioeconómico, o, si se prefiere, en términos de Kantor y Savith (2005), su «posición de mercado».

En general, cabe relacionar el tamaño de la comunidad local con el tamaño de la administración local. A medida que los municipios concentran un mayor número de habitantes, suelen también tener una administración local con mayor capacidad para asumir responsabilidades (más recursos económicos, humanos, etc.), de lo que, desde una lógica estrictamente económica, cabría derivar una menor necesidad de colaborar. Ahora bien, el tamaño del municipio también puede relacionarse con el desarrollo de la colaboración con un determinado tipo de actores como potenciales socios para la colaboración; pues, en general, el entramado empresarial y asociativo suele ser mayor cuando el municipio es más grande. Por el contrario, en los municipios pequeños la tendencia se producirá hacia la colaboración con otros niveles de gobierno, puesto que éstos cuentan con administraciones con menor capacidad para prestar servicios por sí mismas, así como un menor número de socios potenciales en el sector privado (tabla 5).

Si el tamaño del municipio constituye un indicador indirecto de la capacidad de la administración local para gestionar sus propios servicios, así como el tipo de red potencial de so-

TABLA 5

El tamaño municipal como estructura de oportunidades para la colaboración

Tipo de municipio	Naturaleza	Intensidad
Municipios grandes	Prestación directa	Colaboración privada Acuerdos externos
Municipios pequeños	Prestación indirecta	Colaboración pública Acuerdos internos

FUENTE:
Elaboración propia.

cios para la colaboración, la riqueza o posición de mercado del municipio pudiera ser también un factor con capacidad de influencia en este fenómeno. No obstante, tradicionalmente, la riqueza del municipio se ha abordado en la literatura sin alcanzar un consenso claro al respecto. Mientras que en algunos estudios un bajo nivel de renta se ha asociado a mayores niveles de colaboración (Joassart-Marcelli y Musso, 2005), en otros se ha asociado con lo contrario (Ferris, 1986). Ello pudiera deberse a que la riqueza del municipio adquiere un peso e influencia concretos en función del modelo de economía política local.

En este sentido, cabría sostener que en modelos de economía política local con mayor orientación al mercado la tendencia a la colaboración aumentaría a medida que se incrementase la riqueza del municipio como resultado de una lógica destinada a mantener los mismos niveles de servicios sin incrementar los impuestos, suponiendo que la colaboración redundaría en una prestación de servicios más eficiente y buscando siempre mantener en el municipio a aquellos ciudadanos más productivos, los cuales podrían satisfacer sus demandas de servicios en el mercado, con independencia de que la administración local dejase de tener un control directo sobre los servicios al dejar su prestación en manos de otros actores (Stein, 1990; Ferris, 1986). Por el contrario, en modelos de economía política local orientados al Estado esta tendencia no se mostraría de forma tan clara en tanto que, como modelo de economía local que orienta sus impuestos a los ingresos individuales, una mayor riqueza en el municipio en términos de renta media estaría dotando de mayores recursos a la administración local para prestar servicios por sí misma. Así pues, el efecto de la renta media de los habitantes vendrá, al menos en parte, modulado por el modelo de economía política que se trate: mayor colaboración, y sobre todo externa, si se orienta al mercado, menor si su lógica se orienta por principios de regulación estatal.

2.3. LAS AUTORIDADES LOCALES: SOBRE LA CONCEPCIÓN DEL «ESTADO LOCAL» Y SUS PROBLEMAS

El desarrollo de la colaboración también pudiera venir dado por los recursos con los que cuenta la administración local para el desarrollo de dichas estrategias, y más concretamente la situación fiscal de la administración local que ha de tomar la decisión. En este sentido, la percepción de dificultades o crisis fiscal puede darse si los responsables municipales perciben que los ingresos locales no crecen tan rápido como lo hacían en el pasado o como habían planeado, y más en general como consecuencia de percepciones acerca de aspectos, o actores, que afectan negativamente a las finanzas municipales. Ello supone que las estrategias adaptativas que adopten los municipios vendrían dadas no solamente por factores «objetivos» relacionados con sus recursos, situación socioeconómica o una situación fiscal real, sino también por percepciones de los responsables municipales acerca de las presiones a las que se ven sometidas las finanzas municipales.

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

De la misma forma, la percepción de limitaciones fiscales por parte de otras unidades de gobierno, ya sea por limitaciones o restricciones en términos de transferencias o de autonomía en la capacidad de obtener recursos propios, sería un elemento a partir del cual los responsables municipales podrían interpretar una situación de dificultad para las finanzas municipales y, como respuesta a ello, poner en marcha mecanismos de adaptación como los acuerdos de colaboración. Dichas respuestas se desarrollarían, por tanto, como reacción a las acciones de niveles superiores de gobierno que se interpretasen por parte de los responsables municipales como negativas para las finanzas del municipio.

Pero también las presiones de los empleados municipales podrían suponer un elemento que se interpretase por parte de las autoridades locales como elemento que puede afectar negativamente a las finanzas locales, al suponer un incremento en el gasto público, o bien porque limite el desarrollo de acuerdos de colaboración. Tal como se recoge en la literatura publicada sobre este asunto, los empleados públicos pudieran ser potenciales opositores a cualquier forma de colaboración en tanto que ello podría suponer una reducción del tamaño de la administración local y, con ello, del volumen de responsabilidades y tareas atribuidas a los empleados locales, disminuyendo como consecuencia no solamente su capacidad de influencia en las políticas, sino su propia presencia dentro de la administración local (Ferris, 1986; Appleton, 1994).

Finalmente, los ciudadanos también pudieran influir en la percepción que las autoridades locales tengan de la situación fiscal del municipio. Así, ciertos análisis han puesto de manifiesto que a mayor población dependiente de los servicios públicos (por ejemplo, personas mayores, desempleados o inmigrantes), mayor sería el gasto público, al tratarse de población con mayor dependencia directa hacia el sector público para la satisfacción de sus necesidades. Ello pudiera incidir en el desarrollo de procesos de colaboración. No obstante, si se trata de acuerdos externos —con entidades privadas—, ello pudiera interpretarse por parte de estos actores como una pérdida de control de la administración sobre el proceso de prestación de servicios de los que dependen y a los que no podrían acudir en una situación de mercado. En cambio, entre los ciudadanos menos dependientes de los servicios municipales cabría esperar cierto apoyo hacia la colaboración (Ferris, 1986; Stein, 1990). Sea en un caso u otro, esto supone que la acción que puedan desarrollar los ciudadanos puede interpretarse como un factor que actúe a favor o en contra del desarrollo de procesos de colaboración.

Ahora bien, además de las percepciones sobre la situación fiscal del municipio y sus causas potenciales, también cabría referirse a las percepciones, creencias y preferencias sobre el papel a desempeñar por el «estado local». A este respecto se ha atendido al componente ideológico de las élites políticas locales, y en particular a la importancia del partido al

frente del gobierno municipal. La literatura apunta dos tendencias. Por un parte, aquella que señala la importancia del partido político, su orientación ideológica, como elemento diferenciador de las preferencias de los actores, a las que denominamos *party politics*; y las que, por el contrario, señalan que el componente ideológico del partido no es un factor explicativo, lo que mostraría la existencia de una nueva cultura política (o, si se quiere, *no party politics*) en donde importan en mayor medida criterios de eficiencia y sensibilidad a nuevos asuntos relacionados con el cambio hacia las sociedades postindustriales, o incluso, en otras versiones, la maximización de votos en la lógica de los partidos «atrapa-lo-todo» o electoralistas, en la línea de la teoría económica de la democracia (Downs, 1967).

No obstante, existen evidencias de que el partido político conserva un importante peso para explicar las preferencias de los responsables políticos. Así, De Vries (2000) encuentra una fuerte asociación entre el posicionamiento ideológico de las élites locales de Suiza, España, Alemania y Holanda en términos de izquierda y derecha y sus opiniones sobre aspectos como el crecimiento económico, el papel del gobierno o la distribución del ingreso. Del mismo modo que Navarro y Clark (2007) muestran el efecto del posicionamiento ideológico en el apoyo a determinados asuntos o políticas locales. En la misma línea, Magnier *et al.* (2006) y Navarro (2009) ponen de manifiesto diferencias importantes en las redes de gobernanza desarrolladas en los municipios europeos según el posicionamiento ideológico de sus alcaldes. Así, los alcaldes posicionados en la izquierda parecen articular redes en torno a una agenda centrada en la búsqueda del bienestar en el municipio y estableciendo una relación preferente con organizaciones cívicas, mientras que los que pertenecen a partidos de centro-derecha o son independientes o lo hacen respecto al desarrollo económico y actores socioeconómicos del mundo empresarial.

Parece, pues, razonable considerar que las posiciones ideológicas de los responsables municipales podrían contribuir a explicar diferentes tendencias en el desarrollo de la colaboración. Mientras que para unos —la izquierda— el Estado debería asumir un papel predominante como actor redistribuidor de la riqueza, para otros —la derecha— sería el mercado quien debería propiciar dicha redistribución. Así, la izquierda se presenta con una posición «intervencionista» o de «Estado máximo», como principal responsable de la redistribución, mientras que la derecha se asocia con una posición «privatista» o de «Estado mínimo», con el mercado como principal encargado de esta tarea. En esta lógica, una administración local gobernada por la izquierda trataría de conservar su responsabilidad en la prestación de los servicios y, por tanto, la tendencia a la colaboración sería menor y, en todo caso, con otros actores dentro del sector público. Por el contrario, administraciones locales gobernadas por responsables con una ideología de derecha presentarían una mayor tendencia a modelos de colaboración y, fundamentalmente, con actores del ámbito privado.

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

TABLA 6

Local party politics, actores y modelos de colaboración

Posiciones ideológicas	Papel y tamaño del Estado	Intensidad de la colaboración	Naturaleza de la colaboración
Derecha	Mínimo: coordinador del proceso de prestación de servicios públicos	Alta	Externa
Izquierda	Regulador: responsable máximo de la prestación de servicios públicos	Baja	Interna

FUENTE:
Elaboración propia.

Quizás, en parte, el hecho de que las preferencias ideológicas sí aparezcan como un factor explicativo relevante, para la clásica perspectiva de la «política de partidos» (*party politics*), o no lo hagan, para la perspectiva de la nueva cultura política, dependa del contexto institucional que se trate, pues éstos conceden un mayor o menor grado de importancia a los partidos como elementos articuladores de la dinámica local.

3. EL ANÁLISIS COMPARADO DE LA COLABORACIÓN. CASOS, VARIABLES Y OPERACIONALIZACIÓN

Esta sección tiene como objetivo el análisis de los modelos de colaboración a partir de las variables meso y micro propuestas. Para ello, se tomará como referencia información municipal procedente de tres países concretos, cada uno de los cuales representa un modelo de gobierno local específico. Dichos países son Estados Unidos, España y Noruega. Como es sabido, los países, o casos, no suponen una unidad de análisis en sí misma, sino que suponen dimensiones concretas del marco analítico propuesto en la sección anterior. La comparación entre los casos será posible a través de la operacionalización y creación de indicadores homogéneos, logrando que éstos sean equivalentes funcionales (Van Depth, 1998), es decir, que midan fenómenos equivalentes aunque en municipios situados en regiones y países diferentes.

Por otra parte, la comparación entre ciudades garantiza la variabilidad en los factores relacionados con el nivel micro, es decir, aquellos elementos que se localizan en la sociedad política local. Ahora bien, cabe esperar que la importancia explicativa de las variables micro será diferente según el caso. Esto es, no sólo habrá diferencias en los modelos de colaboración, sino que las diferencias internas, es decir, entre municipios dentro de cada modelo

de gobierno local, vendrán explicadas por diferentes variables, reflejando así diferentes lógicas en el seno de cada país. Por tanto, los elementos de la dinámica local (definidos a partir de las variables micro) habrán de dar cuenta también de diferentes lógicas derivadas de aquello que sucede en el nivel meso o modelo de gobierno local en el que opere el municipio.

3.1. LA SELECCIÓN DE LOS CASOS: LA OPERACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL

Tal como se ha señalado, la comprensión de la colaboración en el ámbito local requiere de la inclusión de elementos que se localizan en el contexto institucional. Ello implica la utilización de una metodología comparada, puesto que solamente a partir de la inclusión de diferentes modelos institucionales, representados a partir de países, podremos lograr variabilidad entre los casos y conocer la influencia de cada uno de estos factores. Por ello, la selección de la muestra se ha realizado a partir de las variables independientes, concretamente las que tienen que ver con el nivel meso de análisis. De esta forma, a partir de los resultados empíricos alcanzados, se podrán extrapolar dichos resultados a otros países en los que se den modelos de gobierno local similares, o, lo que es lo mismo, que este trabajo tenga validez externa (Alvira, 1986; 1989).

En definitiva, la selección de los casos se ha realizado sobre la base de dos razones fundamentales: una de índole pragmático y otra de índole analítico, esto es, la accesibilidad a los datos y lo que representa cada uno de los casos en términos de modelo de gobierno local. Cada uno de los países seleccionados representa un modelo concreto en relación con los aspectos concretos definidos en el marco analítico. Ambos criterios han dado lugar a una selección de casos a partir de casos diferentes (Przeworski y Teune, 1970), entendiendo que los casos son diferentes al menos en lo que a las dimensiones del marco analítico respecta (Morlino, 1994).

El objetivo de esta sección es presentar los casos seleccionados y mostrar que cada uno de ellos representa un modelo teórico específico. Para ello, en primer lugar se operacionalizan los elementos del nivel meso incluidos en el marco analítico.

3.1.1. *El sistema de relaciones intergubernamentales: la capacidad administrativa de los gobiernos locales*

En primer lugar, tal como se señalaba, el sistema de relaciones intergubernamentales define la importancia del ámbito local en el conjunto del Estado. Para medir este aspecto se

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

han considerado tres indicadores: porcentaje de gasto público local sobre el total estatal, porcentaje de empleados públicos locales sobre el total estatal y porcentaje que suponen los impuestos y tasas sobre el total de este concepto a nivel estatal. El resultado es la creación de un «indicador de capacidad administrativa», o Índice Sintético, destinado a medir el grado de integración entre los diferentes niveles de gobierno⁶. Dicho Índice Sintético, igual que los indicadores anteriores, tiene un recorrido de 0 a 100, donde 0 representa la mínima presencia del municipio como actor con peso en el entramado institucional, por tanto mínima capacidad administrativa, y 100 máxima presencia, y por tanto máxima capacidad administrativa.

TABLA 7

El sistema de relaciones intergubernamentales. Capacidad administrativa

	Todos los países (EE.UU., Noruega y España)		País a país		
	Media	Desv. típ.	EE.UU.	Noruega	España
					Media
Porcentaje de gasto público local sobre el total de gasto público estatal	29,67	22,59	21,54	55,22	12,28
Porcentaje de empleo público sobre el total de empleo público estatal	34,19	33,23	27,54	70,25	4,80
Ingresos procedentes de impuestos locales sobre el total de impuestos del estado	29,39	19,16	20,95	51,33	15,89
Índice Sintético de «capacidad administrativa»	31,08	24,89	23,34	58,93	10,99

FUENTE:

Elaboración propia a partir de datos secundarios. Sellers (2002). Escalas (0,100).

3.1.2. La economía política local

Respecto a la economía política local, las variables consideradas se refieren a la capacidad impositiva del municipio, esto es, la medida en que puede hacer uso de una política fiscal para regular la dinámica socioeconómica local. En relación con esto último, los gobiernos centrales no sólo conceden un menor o mayor grado de autonomía a este respecto, sino que también establecen qué tipos de impuestos pueden recabarse en el ámbito local.

⁶ Para los tres países juntos el Alpha de Cronbach es ,967, y las correlaciones inter-ítem de los tres indicadores se encuentran por encima de ,97.

Se supone que en municipios cuyos niveles impositivos se orientan a la propiedad y la actividad económica se generaría un incentivo por competir con otros municipios para atraer dicha actividad. En este sentido, cabe pensar que la situación opuesta sea aquella en la que los municipios recaben impuestos sobre los ingresos. En estos últimos, la actividad impositiva respondería a una lógica más ligada a la redistribución entre los ciudadanos que a la competencia por atraer actividad económica al municipio.

El indicador elaborado para la medición de la economía política local no solamente incorpora la extensión de la capacidad impositiva del municipio (la cual informaría de la extensión con la que el municipio puede intervenir en la dinámica socioeconómica local), sino el tipo de impuestos a los que se orienta dicha capacidad (por suponer lógicas distintas en relación con la orientación que el municipio da a su capacidad como regulador de la sociedad local, así como la relación que mantiene con otros municipios). Tanto los indicadores como el Índice resultante se presentan con un recorrido (0,100). En este sentido, valores del Índice Sintético más cercanos a 0 representarán un modelo de economía política local más orientado al mercado, mientras que valores más cercanos a 100 representarán un modelo de economía política local más orientado al Estado⁷.

TABLA 8

Economía política local: orientada al mercado ↔ orientada al Estado

	Todos los países (EE.UU., Noruega y España)		País a país		
			EE.UU.	Noruega	España
	Media	Desv. típ.			Media
Autonomía fiscal	73,16	23,27	41,65	96,75	81,95
Actividad económica	58,72	26,16	26,10	90,30	60,95
Ingresos (–)	36,43	37,37	5,60	89,99	15,80
Mercado ↔ Estado	56,10	27,71	24,45	92,35	52,90

FUENTE:

Elaboración propia a partir de datos secundarios. Sellers (2002). Escalas (0,100).

⁷ Para los tres países juntos el Alpha de Cronbach es ,931, y las correlaciones inter-ítem de los tres indicadores se encuentran por encima de ,88.

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

3.1.3. *La forma de gobierno*

Además de estas diferencias en cuanto a la capacidad administrativa y regulativa, también cabe hacer referencia a la forma de gobierno. Para dar cuenta de ella, se ha diseñado un indicador con tres valores que corresponden a: la forma de gobierno alcalde fuerte, la forma de gobierno gestor o gerente y, finalmente, una forma de gobierno mixta. Esta forma de gobierno se ha creado para aquellos casos en los que se dan ambas formas de gobierno, tal como sucede en Estados Unidos, o bien se caracterizan por un modelo colegiado. Si bien, tradicionalmente, se ha hecho referencia al caso de Estados Unidos como un modelo de forma de gobierno caracterizado por la presencia de un gerente o líder de la administración local, lo cierto es que existe una parte importante de municipios en los que se da la forma de gobierno alcalde fuerte. Si atendemos a la muestra con la que hemos realizado los análisis (tabla 9), podemos ver cómo la proporción de municipios con forma de gobierno alcalde fuerte es considerable, especialmente en municipios de mayor tamaño.

TABLA 9

Distribución por tamaño municipal. Validez de la muestra

	Tamaño población (intervalos)					
	Muestra		Total		Diferencia muestra-total	
	25.000- 250.000	>250.000	25.000- 250.000	>250.000	25.000- 250.000	>250.000
Forma de gobierno en EE.UU.						
Alcalde fuerte	33,5%	55%	32,4%	56,9%	1.1	-1.9
Gerente o mánager	66,5%	45%	63,7%	40,0%	2.8	5

FUENTE:

Para la muestra: Encuesta FAUI. Datos fusionados del cuestionario de alcalde. Para el total: datos procedentes del International City/Council Management Association (2002).

Así, a medida que la forma de gobierno se acerque más a aquella caracterizada por la figura de un gestor, mayor tendencia existirá a la gestión de la administración a través de objetivos estrictamente relacionados con el buen funcionamiento de la misma (en términos de eficacia y eficiencia) y más alejados de objetivos que se circunscriban estrictamente al ámbito de la política local, tal como ocurriría en formas de gobierno de alcalde fuerte, en las que los objetivos de la administración se circunscribirían en mayor coherencia con el ámbito político (Appleton, 1994).

TABLA 10

Operacionalización de la variable forma de gobierno

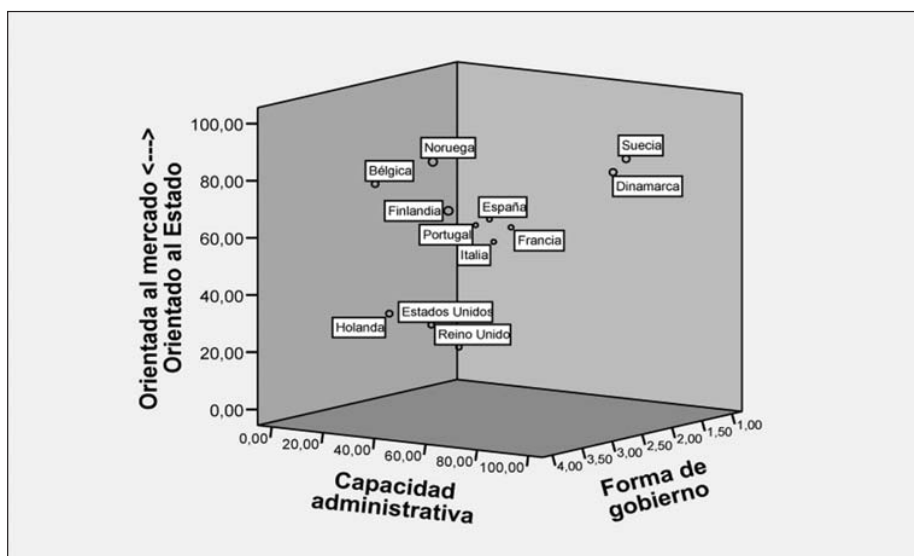
	Forma de gobierno todos los países (EE.UU., Noruega y España)		
	Valores	Porcentaje	Desviación típica
Alcalde fuerte	1	33,9	6,1548
Mixta	2	56,3	
Gerente	3	9,8	

FUENTE:
Elaboración propia a partir de Sellers (2002).

El gráfico 1 pone de manifiesto cómo los tres casos seleccionados representan modelos de gobierno local diferenciados en atención a las dimensiones referidas: modelo de relaciones intergubernamentales, economía política local y forma de gobierno.

GRÁFICO 1

Modelos de gobierno local en perspectiva comparada



ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

3.2. LA DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA LOCAL. LOS MUNICIPIOS O EL NIVEL «MICRO» DE ANÁLISIS

Tanto la información acerca de la dinámica local como la referida a la colaboración se obtienen de encuestas aplicadas a cada uno de los casos. Por ello, es necesario en primer lugar ofrecer información sobre las fuentes utilizadas, para posteriormente presentar el proceso de operacionalización de los indicadores y los principales descriptivos.

3.2.1. *Fuentes de información utilizadas para cada uno de los casos*

El «corpus empírico» utilizado es la información facilitada por el proyecto FAUI (Fiscal Austerity and Urban Innovation). La información que facilita este proyecto se obtiene de la administración de un cuestionario a líderes políticos y responsables de la administración y finanzas locales. Dicha información permite establecer comparaciones entre municipios de un mismo país, así como entre diferentes países, a través de la creación de indicadores comunes a todos los países. Para más información sobre el proyecto FAUI pueden consultarse Anexos en Clark (2007).

Los datos que se utilizan en este artículo proceden de las respuestas ofrecidas por los funcionarios directivos encargados de las finanzas municipales de cada uno de los países. Dichas respuestas versan acerca de la importancia que se ha concedido en términos monetarios a la aplicación de diversas estrategias fiscales en el municipio en los dos últimos años⁸. La razón por la cual los funcionarios directivos son los informantes acerca de las estrategias llevadas a cabo en cada uno de los países es porque son éstos los principales responsables de la administración y finanzas locales y, por tanto, se consideran informantes privilegiados sobre la aplicación de estas reformas en un contexto del que son directamente responsables. En este sentido, tal como señalan investigadores como Pammer (1990: 89), por su naturaleza, las estrategias analizadas en el proyecto FAUI son reformas que se encuentran en el ámbito de decisión de la administración, por lo que es el funcionario directivo encargado de las finanzas municipales el actor que en mayor medida puede ofrecer información sobre las mismas. La tabla 11 ofrece información detallada de los países que se incluyen en el análisis, así como las características de sus muestras.

Es importante señalar que aunque la encuesta de la que proceden los datos analizados se administró en años distintos, el «momento», esto es, el fenómeno que se analiza, es simi-

⁸ Entendemos estrategias fiscales como aquellos cursos de acción desarrollados por las administraciones locales como resultado de su percepción sobre situaciones de presión o crisis fiscal en el municipio. Esto es, que responsables locales perciban que los ingresos municipales no crezcan al mismo ritmo como lo hacían anteriormente, o que los ingresos públicos locales sean menores que los gastos públicos locales.

TABLA 11

Municipios y países participantes en el proyecto FAUI. Información de tamaño muestral

País	Año	N	n	Error	Tasa de respuesta (%)
Estados Unidos	1996	1.031	508	,031	59,36
España	2003	646	306	,023	48,14
Noruega	1985	100	88	,036	88
Total	—	2.131	902	—	—

NOTA:

* Error: $p=q=50\%$; $v=1,96$. * Tamaño: N=municipios del país; n=municipios de la muestra.

FUENTE:

Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas.

lar, al menos en el desarrollo de la nueva gestión pública y su manifestación concreta en la colaboración para la prestación de servicios. Ello se pone de manifiesto en los trabajos realizados por Mouritzen (1992) o en Denters y Rose (2005), donde se pone de manifiesto cómo los municipios de los tres países analizados han experimentado situaciones similares, bien por evidencias en la situación fiscal de los municipios, bien por las percepciones de los responsables locales sobre la situación de las finanzas locales. Como consecuencia, en todos los casos, se desarrollarían estrategias que se enmarcan en la nueva gestión pública, entre las que se encontraría la colaboración para la prestación de servicios. Ahora bien, dichas estrategias se desarrollarían con intensidad y naturaleza diferentes, aspecto al cual se destina este trabajo.

3.2.2. La dinámica local

Tal como se ha señalado, la intensidad de la colaboración, así como el tipo de actores con los que se relaciona la administración local para ello, es resultado de su capacidad administrativa como prestadora de servicios. Dicha capacidad vendrá determinada, en parte, por las propias condiciones materiales del municipio. En este trabajo dichas condiciones se han operacionalizado en dos dimensiones: demográfica, a través del tamaño de la población, y económica, a través de la renta media del municipio (tabla 12).

No obstante, las estrategias adaptativas de los municipios vendrían dadas también como resultado de percepciones de los responsables municipales acerca de las presiones que se podrían estar ejerciendo en las finanzas municipales. Para conocer este aspecto se han

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

TABLA 12

Las condiciones físicas y materiales del municipio

Dimensión	Indicador	Definición	Media indicadores	
			Media	Desv. típica
Demográfica	Tamaño de la población	Número de habitantes en el municipio	88.206	304236,72
Económica	Renta media	Renta anual por habitante. Medida en dólares	9.747,74	3075,69

FUENTE:

Encuesta FAUI. Datos secundarios fusionados de cada uno de los países.

elaborado diversos indicadores en atención a los problemas que dichos actores han identificado como negativos para la situación fiscal del municipio. En concreto, los problemas considerados se refieren a «percepciones locales» sobre los dos niveles de análisis a los que venimos haciendo referencia: *meso*, o intergubernamental, y *micro*, en relación con la dinámica local⁹ (tabla 13).

Ahora bien, la situación fiscal del municipio no solamente ha de ser medida a través de las percepciones de los responsables de la administración local, sino por la situación fiscal real. En este sentido, se ha elaborado un Indicador Objetivo de Crisis Fiscal, medido a partir de la diferencia entre el total de ingreso y el total de gasto público local de cada municipio.

Además de percepciones que informen de la dinámica sociopolítica y socioeconómica, las autoridades públicas locales pueden jugar un papel muy importante como decisores en atención a sus preferencias en términos de orientaciones ideológicas. Para medir la posición ideológica del gobierno local se ha creado un indicador de ideología política cuyos valores entre 0 y 100 tratan de medir el grado de posicionamiento a la izquierda (0 representaría la extrema izquierda) o a la derecha (100 representaría la extrema derecha) del partido que gobierna en el municipio que facilita el proyecto FAUI¹⁰.

⁹ La información se obtiene de la pregunta: *En los últimos tres años, ¿en qué medida han sido importantes los siguientes asuntos para las finanzas del municipio?* Las posibles respuestas eran: Uno de los menos importantes (1); Algo importante (2); Muy importante (3); Uno de los más importantes (4). Para la creación de los indicadores y la comparación entre los países, las respuestas se han estandarizado en una escala (0, 100). Dicha tipología se ha creado a partir del análisis de componentes principales. Cada uno de los factores presenta la siguiente varianza explicada: primer factor: 16,635; segundo factor: 15,570; tercer factor: 14,354; cuarto factor: 14,287. Total de varianza explicada: 60,845.

¹⁰ Dicho indicador se ha elaborado a partir de las escalas de medición de los partidos propuestas por Castles y Mair (1984).

TABLA 13

Tipología de problemas fiscales que afectan a las finanzas del municipio

Indicador	Problemas que lo componen	Alfa de Cronbach	Media	Desv. típ.
Dinámica socioeconómica	Desempleo	,499	38,8497	30,05661
	Reducción de la base fiscal			
Pérdida de ingresos	Pérdida de ingresos procedentes del Estado, Comunidad Autónoma o provincia	,592	39,9191	27,31653
	Pérdida de ingresos procedentes del gobierno central			
	Limitaciones en los ingresos y gastos procedentes de otros niveles de gobierno			
Dinámica sociopolítica	Presiones de los empleados municipales	,450	36,1881	21,21469
	Presiones de los ciudadanos para la reducción de impuestos			
	Inflación			
Aumento de los gastos	Aumento de las demandas de los ciudadanos	,454	53,1358	25,72745
	Costes impuestos por otros niveles de gobierno			

FUENTE:

Encuesta a responsables de las finanzas municipales. Proyecto FAUI. Medias en escala (0,100).

3.2.3. Los modelos de colaboración. La intensidad y naturaleza de la colaboración

Tal como se ha señalado, se consultó a los funcionarios directivos locales sobre la importancia concedida a la colaboración como estrategia fiscal en el municipio¹¹. De forma concreta, en el cuestionario se consultaba sobre la importancia en el municipio de contratos con el sector público para la prestación de servicios, la delegación de responsabilidades sobre la prestación de servicios en otros niveles de gobierno, acuerdos intermunicipales y, por último, contratos con el sector privado para la prestación de servicios.

¹¹ La pregunta se formulaba de la siguiente forma: *Los municipios suelen usar algunas estrategias fiscales que se presentan en la lista siguiente. ¿Se ha hecho uso de ellas en este municipio?, y en su caso, en términos monetarios, ¿en qué medida han sido importantes cada una de ellas en su municipio en los últimos dos años?* Las posibles respuestas eran: Una de las más importantes (5); Muy importante (4); Algo importante (3); Una de las menos importantes (2); No se ha usado (1).

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

A partir de los mismos, se elaboraron cuatro indicadores sintéticos con los que medir no solamente la intensidad de la colaboración en términos generales (ISIC), sino su importancia en atención a la presencia en los acuerdos de actores públicos (colaboración interna) y privados (colaboración externa), así como la diferencia entre ambos (Colaboración interna-Colaboración externa).

TABLA 14

Índice Sintético de Intensidad de la Colaboración

	Todos los países (EE.UU., Noruega, España)		Media indicadores	
	Media	Desv. típ.	Media	Desv. típ.
Colaboración interna				
Delegar responsabilidades en otras unidades de gobierno	12,81	20,86		
Contratar servicios con otras unidades de gobierno	15,38	21,59	15,46	17,00
Establecer acuerdos intermunicipales	16,47	23,37		
Colaboración externa				
Contratar servicios con el sector privado	25,06	25,75	25,06	25,75
Diferencia interna-externa				
Colaboración interna-Colaboración externa	—	—	-9,59	24,29
Total				
Índice Sintético de Intensidad de la Colaboración (ISIC)	—	—	18,20	17,49

FUENTE:

Elaboración propia a partir de las respuestas incluidas en la encuesta FAUI¹². Escalas (0,100).

4. INTENSIDAD Y NATURALEZA DE LA COLABORACIÓN EN PERSPECTIVA COMPARADA. LA LÓGICA CONTEXTUAL DE LOS MODELOS DE GOBIERNO LOCAL

La intensidad y la naturaleza de la colaboración pueden ser explicadas por elementos que se localizan en el municipio y que constituyen lo que venimos denominando la dinámica local. Ahora bien, dicha dinámica local, como reflejo del modelo de gobierno local, puede constituir lógicas propias en cada caso. Esta sección se destina al análisis empírico del fenómeno. En primer lugar, se analizarán la intensidad y la naturaleza de la colaboración para posteriormente considerar la importancia de la dinámica local como factor explicativo y su relación con los modelos de gobierno local en cada caso.

¹² Índice Sintético de Colaboración, para los tres países juntos el Alpha de Cronbach es ,548. Correlación entre los elementos ,235. Índice Sintético de Colaboración Interna, para los tres países juntos el Alpha de Cronbach es ,445. Correlación entre los elementos ,213.

4.1. MODELOS DE COLABORACIÓN EN PERSPECTIVA COMPARADA: LA INTENSIDAD Y LA NATURALEZA DE LA COLABORACIÓN

Tal como muestra la tabla 15, se dan tres modelos de colaboración diferentes en cada uno de los casos incluidos en el análisis.

Por una parte, atendiendo a la intensidad general de la colaboración, existe un caso con una intensidad media-alta (por encima de la media de los tres países), representado por Estados Unidos; un caso con una intensidad media (prácticamente igual a la media de los tres países), representado por España, y un caso con intensidad baja (muy por debajo de la media de los tres países), representado por Noruega.

Asimismo, en relación con el tipo de actor con el que se establece la colaboración, cada uno de los casos representa modelos diferentes. Mientras que en Noruega la colaboración se da principalmente con actores del ámbito público, dando lugar a los denominados acuerdos internos, en Estados Unidos y, sobre todo, en España dichos acuerdos se establecen fundamentalmente con actores del ámbito privado, dando lugar a los denominados acuerdos externos.

Es importante señalar que, en el caso español y el noruego, la colaboración privada incluye también aquellos acuerdos con las llamadas *quasi-private organizations*, o empresas

TABLA 15

Descripción general de los patrones de colaboración

País	Acuerdos de colaboración			
	Intensidad		Naturaleza	
	Colaboración total	Colaboración interna	Colaboración externa	Interna-Externa
Estados Unidos	20,79	17,76	28,18	-10,06
Noruega	9,54	9,92	8,40	1,51
España	16,48	13,40	25,72	-12,22
Total	18,20	15,46	25,06	-9,59
F	42,86	19,84	67,03	33,24
Sig	,000	,000	,000	,000
Eta cuadrado	,080	,039	,127	,068

FUENTE:

Elaboración propia a partir de las respuestas incluidas en la encuesta FAUI. Escalas (0,100).

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

semipúblicas. Éstas son entidades que, aunque creadas por la administración pública, son gestionadas como empresa privada y se destinan a la producción de servicios públicos (Denters y Rose, 2005). En este sentido, es posible que la presencia o peso con el que se muestra la colaboración en el ámbito privado en el caso español, muy similar a la de los municipios americanos, se deba a este hecho. Es decir, al considerar dentro del sector privado entidades que solamente lo son parcialmente.

En definitiva, lo que los análisis parecen mostrar es que cada uno de los casos o de los modelos de gobierno local, *separado*, *coordinado* y *dependiente* (Estados Unidos, Noruega y España como ejemplos), representan tres modelos de colaboración diferenciados. Y ello, tanto en su intensidad (esto es, grado de implantación de la colaboración en las administraciones locales) como en su naturaleza (tipo de actores con los que se lleva a cabo la colaboración para la prestación de servicios).

Además, el análisis de medias muestra que las diferencias entre las medias de cada uno de los casos son significativas y se ven explicadas de manera importante por el caso, o modelo de gobierno local, al que pertenecen. Concretamente, el análisis muestra que la colaboración total ($F: 42.864$; $Sig: ,000$; Eta cuadrado: $,080$) y la colaboración con actores del sector privado ($F: 67.030$; $Sig: ,000$; Eta cuadrado: $,127$) son las que en mayor medida se ven explicadas por el caso. Esto mismo sucede con la colaboración con los actores del sector público, aunque la importancia del país para explicar las diferencias entre las medias es sensiblemente menor ($F: 19.843$; $Sig: ,000$; Eta cuadrado: $,039$).

Dada la importancia del caso como variable explicativa de las diferencias entre las medias, podríamos concluir que cada uno de los países incluidos en el análisis representa un modelo diferente de colaboración para la prestación de servicios. De hecho, como tendencia general, se trata de las medias en cada país, los resultados muestran cierta coherencia con el modelo de gobierno local en el que operan los municipios en cada caso. Así, el modelo de colaboración noruego, que aparece con una intensidad baja, sería previsible en el marco de un modelo de gobierno local en el que el municipio cuenta con recursos suficientes para llevar a cabo la prestación de los servicios a través de sus propios medios. Además, tal como cabría esperar de un modelo de economía política local con fuerte orientación al Estado, la colaboración tiende a desarrollarse en el seno del sector público. Caso contrario sería el de los municipios americanos, los cuales muestran no solamente mayor tendencia a la colaboración, sino que dicha colaboración se orienta hacia el sector privado. Ello estaría reflejando un modelo de economía política local orientado a la competencia entre los municipios en el que, además, el sistema de relaciones intergubernamentales les hace muy dependientes de sus propios recursos. Esto les llevaría a una mayor tendencia a desarrollar acuerdos con otros actores, y especialmente con aquellos que potencialmente

aseguren mayores ahorros en los costes por la prestación de los servicios, esto es, el sector privado. Finalmente, entre ambos modelos se situaría el caso español, con una tendencia media a la colaboración y con una orientación a la colaboración privada, por sus limitaciones en los recursos derivados de su sistema de relaciones intergubernamentales, aunque también con una importante presencia del ámbito público como socio potencial, como reflejo de su relación de dependencia y el carácter estatalista de sus economías políticas locales.

4.2. LOS SISTEMAS DE INTERACCIÓN Y SUS LÓGICAS: DINÁMICA LOCAL Y COLABORACIÓN

Esta sección ofrece análisis para cada uno de los casos, tratando de buscar los mecanismos de explicación en el modelo de gobierno local existente en cada uno de ellos. Todo ello, con el objetivo de responder a la siguiente pregunta: ¿en qué medida pueden explicar los indicadores presentados variaciones en la intensidad y la naturaleza de la colaboración?

4.2.1. *La centralidad de «la gestión» en contextos de integración. El caso noruego*

En el caso de Noruega, el análisis de regresión lineal realizado pone de manifiesto, por una parte, que la intensidad de la colaboración estaría explicada por factores de índole económica, como son la pérdida de ingresos y la renta media del municipio (tabla 16). De esta forma, a medida que aumenta la percepción de la pérdida de ingresos se da una mayor tendencia a la colaboración. La importancia de este aspecto reflejaría la influencia que el diseño institucional podría estar ejerciendo en las decisiones sobre la colaboración en los municipios noruegos; en concreto, por el tipo de relación de los municipios noruegos con otros niveles de gobierno.

Como es sabido, el sistema local noruego está basado en un sistema de relaciones de colaboración entre los agentes gubernamentales a partir de importantes transferencias y responsabilidades al ámbito local para llevar a cabo la prestación de servicios públicos. Dichas transferencias se han venido realizando como consecuencia del desarrollo del Estado del Bienestar, bajo el cual existía la ideología predominante, a partir de la cual todos los ciudadanos, independientemente del lugar en el que vivieran, debían tener los mismos derechos y acceso a los servicios. Para lograr este objetivo, los decisores a nivel nacional optaron por utilizar al gobierno local como vehículo para la prestación de servicios de bienestar. De esta forma, a través de una serie de regulaciones y medidas especiales, el gobierno central fue asignando a los gobiernos locales extensas responsabilidades para la gestión de gran variedad de servicios. Ahora bien, aunque los gobiernos locales noruegos disfrutaban de una

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

TABLA 16

Las razones de la colaboración en Noruega

Modelo	Colaboración total		Colaboración interna		Colaboración externa	
	Beta	Sig	Beta	Sig	Beta	Sig
Partido político	,116	,357	,168	,196	-,046	,722
Pérdida ingresos	,305	,016	,199	,124	,347	,008
Dinámica sociopolítica	,179	,143	,133	,291	,173	,168
Dinámica socioeconómica	,186	,156	,209	,124	,044	,742
Aumento gastos	-,162	,200	-,186	,154	-,029	,823
Indicador Objetivo Crisis Fiscal	-,152	,322	-,119	,454	-,136	,389
Tamaño población	,043	,763	-,003	,986	,108	,464
Renta media	-,252	,096	-,215	,166	-,188	,222
R ² corregida		,122		,064		0,73
Media del indicador		9,54		9,92		8,40

FUENTE:

Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas.

gran capacidad de decisión en el ámbito formal, esta independencia es limitada por numerosas regulaciones nacionales, así como limitaciones relacionadas con la gestión de las finanzas locales (Albaek *et al.*, 1996; Rose y Krister, 2005). Por ello, parece lógico pensar que cualquier modificación en las transferencias intergubernamentales podría conllevar a su vez efectos en las decisiones en relación con la gestión de los servicios públicos locales, a tenor de la importancia que las transferencias intergubernamentales han ido adquiriendo en relación con las responsabilidades en la prestación de los servicios públicos en los municipios noruegos.

Por otra parte, los análisis muestran una relación inversa entre la renta media y la colaboración. Hemos de tener en cuenta que el modelo impositivo escandinavo, fundamentalmente orientado a los ingresos locales, ha de ser especialmente sensible a las variaciones en la renta media de los individuos, al suponer éstos una de las principales fuentes de financiación local desde el punto de vista de los impuestos. Ello ayudaría a explicar que, ante la pérdida de ingresos procedentes de los impuestos a los ingresos, los municipios noruegos optasen por llevar a cabo acuerdos de colaboración buscando una mejor eficiencia en la prestación de los servicios.

En suma, las evidencias muestran que el modelo de colaboración en Noruega parece estar relacionado con una dinámica de tipo económico, tanto en relación con la tendencia general a la colaboración como en la tendencia a la colaboración externa.

4.2.2. *La centralidad de las «presiones sociopolíticas» en un contexto de aislamiento.
El caso de Estados Unidos*

En el caso de Estados Unidos, la intensidad de la colaboración es explicada por la dinámica sociopolítica local; de forma concreta, las presiones de los empleados municipales, los ciudadanos y el partido político que gobierna en el municipio. Estos mismos factores serían los que también explicasen las variaciones en la tendencia al desarrollo de acuerdos internos y externos en el municipio (tabla 17).

Este hecho cabe relacionarse con el contexto institucional en el que operan los municipios estadounidenses. Así, por ejemplo, a diferencia del caso noruego, el partido político que gobierna en el municipio ejerce especial influencia, tanto en la tendencia general a la colaboración como en la colaboración con otros niveles de gobierno. Tal como se apuntaba en el marco analítico, existiría una mayor tendencia a la colaboración en municipios gobernados por partidos políticos ubicados en la escala de ideología con tendencia al conservadurismo, lo que se pone de manifiesto en los análisis de regresión realizados. Ello estaría potenciado en el contexto de una forma de gobierno en la que la capacidad de decisión del alcalde estaría ejerciendo una influencia relativa en las decisiones en materia de colaboración.

Junto a ello, es la dinámica sociopolítica el elemento que en mayor medida explica la puesta en marcha de acuerdos de colaboración con otros actores. A tenor de estos resultados,

TABLA 17

Las razones de la colaboración en Estados Unidos

Modelo	Colaboración total		Colaboración interna		Colaboración externa	
	Beta	Sig	Beta	Sig	Beta	Sig
Partido político	,113	,056	,120	,046	-,005	,932
Pérdida ingresos	,084	,166	,044	,478	,134	,043
Dinámica sociopolítica	,187	,002	,148	,016	,222	,001
Dinámica socioeconómica	,094	,128	,078	,214	,060	,355
Aumento gastos	-,041	,478	-,064	,281	-,057	,353
Indicador Objetivo Crisis Fiscal	-,050	,480	,068	,347	-,081	,294
Tamaño población	,041	,478	,052	,373	-,001	,990
Renta media	,002	,979	-,044	,563	,032	,698
R ² corregida		,063		,036		,083
Media del indicador		20,79		17,76		28,18

FUENTE:
Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas.

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

parece evidente que los elementos que configuran las decisiones en materia de prestación de servicios en los municipios estadounidenses son eminentemente políticos y se circunscriben al ámbito estrictamente local. De hecho, el diseño institucional norteamericano ha hecho que las decisiones en relación con la prestación de servicios se hayan mantenido dentro del ámbito de decisión local (Ostrom *et al.*, 1988; Denters y Rose, 2005). Ello se explica, en primer lugar, por un modelo institucional en el que se establece un tipo de relaciones entre diferentes niveles de gobierno basadas en el principio *ultra vires*, a partir del cual los municipios llevan a cabo aquellas responsabilidades que explícitamente les han reconocido niveles superiores de gobierno, fundamentalmente los Estados. Esta limitada capacidad de decisión ha ido ampliándose como consecuencia de la generalización del establecimiento de *home rules* o constituciones locales propias, que permiten a los responsables locales diseñar sus propios estatutos para unidades de gobierno concretas (Ostrom *et al.*, 1988).

Solamente en relación con la colaboración externa aparecen elementos relacionados con la dinámica intergubernamental, lo que debe relacionarse con la «relación fiscal» de los municipios con otros niveles de gobierno. Desde la crisis del Estado del Bienestar, los gobiernos locales van incrementando su dependencia hacia sus propios ingresos como respuesta a las pérdidas en los ingresos intergubernamentales, apareciendo la colaboración con agentes externos como una estrategia adecuada al respecto (Svara, 1998; Ferris, 1986). Esta tendencia se acentúa como consecuencia de la implantación de una lógica a partir de la cual cada unidad de gobierno ha de hacer frente tanto a los beneficios como a los costes que producen. Para los gobiernos locales, esto significa que deben financiarse localmente. En consecuencia, el crecimiento de la autodependencia financiera y administrativa de los gobiernos locales crearía presiones en los políticos locales para centrarse más en las capacidades de gestión de los servicios públicos locales (Eisinger, 1998). Ello podría suponer una mayor estructura de oportunidades para el establecimiento de acuerdos de colaboración para la prestación de servicios. De esta forma, cualquier ahorro en los costes de producción de los servicios redundaría directamente en la economía de la administración local. Este hecho, unido al modelo de economía política local, basada en la existencia de competencia entre los municipios, explicarían la mayor tendencia a la colaboración externa. Por una parte, por ser la sociedad civil el socio potencial mejor situado para el establecimiento de la colaboración. Por otra parte, como consecuencia de la lógica de autogestión instaurada en cada uno de los niveles de gobierno a partir de la cual se crean menores incentivos para la colaboración entre diferentes administraciones.

4.2.3. La centralidad de la «política» en contextos de dependencia: el caso español

Ninguna de las variables consideradas parece mostrar influencia en la intensidad de la colaboración. Sí se muestra, en cambio, cuando se atiende a la naturaleza de ésta. Así, por una parte, la colaboración interna parece estar explicada por el partido político del alcalde. Por otra parte, la colaboración externa se relaciona fundamentalmente con la dinámica sociopolítica del municipio, es decir, los acuerdos de colaboración que se establecen con actores de la sociedad local son decisiones que fundamentalmente podrían explicarse como consecuencia de las presiones de los empleados municipales y los ciudadanos.

La presencia de los elementos señalados como factores explicativos para el caso español pone de manifiesto diferencias con respecto a los otros casos. Dichas diferencias hacen lógico pensar en la relación existente entre el modelo de colaboración de servicios español y su diseño institucional. La tendencia a la colaboración en el modelo español estaría determinada por la presencia de un alcalde como principal responsable e impulsor del gobierno y administración municipales, lo que se manifiesta en su influencia (sus preferencias ideológicas) en lo que respecta a los acuerdos de colaboración que se llevan a cabo con otros niveles de gobierno. Este papel de interlocutor o intermediario asumido por el alcalde se produce como consecuencia de un contexto, el sistema de gobierno local español, caracterizado por presentar un modelo de «jerarquías fundidas» (Navarro *et al.*, 2003), en donde, reconocida la capacidad política del municipio, distintas administraciones interactúan en el diseño y ejecución de políticas locales, lo cual desencadena intensos procesos de interacción entre las administraciones locales y otros niveles de gobierno. Sin embargo, a pesar de tener reconocido un importante papel desde el punto de vista político, las entidades locales españolas gestionan alrededor del 13% del gasto público total, lo que supone una limitada capacidad para llevar a cabo la gestión de aquellas responsabilidades que formalmente tienen reconocidas. De esta forma, la posición que los actores locales ocupan dentro del entramado institucional español (con capacidades políticas formalmente reconocidas, pero con limitada capacidad de gestión a tenor de sus limitados recursos) configura un sistema de relaciones intergubernamentales basado en la dependencia financiera entre el gobierno local y otros niveles de gobierno. Así, la pérdida de ingresos procedentes de otros niveles de gobierno representaría un elemento clave en las actuaciones que los gobiernos locales puedan acometer en relación con los servicios públicos. Dicha tendencia se refleja en el análisis de regresión lineal, en el que la pérdida de ingresos aparece como segundo elemento más importante en la tendencia a la colaboración (tabla 18).

Por su parte, la colaboración externa estaría explicada por la dinámica local del municipio, esto es, las decisiones sobre llevar a cabo este tipo de acuerdos con el sector privado se verían influidas por las presiones de empleados municipales y ciudadanos, tal como sucediera en los municipios norteamericanos.

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

TABLA 18

Las razones de la colaboración en España

Modelo	Colaboración total		Colaboración interna		Colaboración externa	
	Beta	Sig	Beta	Sig	Beta	Sig
Partido político	,357	,156	,440	,084	,000	,999
Pérdida ingresos	-,383	,324	-,285	,459	-,470	,229
Dinámica sociopolítica	,190	,527	,022	,941	,534	,084
Dinámica socioeconómica	,172	,542	,158	,574	,135	,632
Aumento gastos	,016	,954	,067	,806	-,120	,662
Indicador Objetivo Crisis Fiscal	,178	,433	,159	,481	,151	,507
Tamaño población	-,103	,607	-,100	,616	-,067	,737
Renta media	-,033	,871	,028	,889	-,174	,396
R ² corregida		-,027		-,021		-,029
Media del indicador		16,48		13,40		25,72

FUENTE:

Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas.

4.3. LÓGICA INSTITUCIONAL Y DECISIONES MUNICIPALES: LAS ESTRATEGIAS DE COLABORACIÓN

En definitiva, los análisis han tratado de mostrar que cada uno de los casos representa modelos de colaboración distintos, representados en la intensidad y naturaleza del mismo. Además, los modelos de gobierno local en los que se insertan cada uno de ellos estarían contribuyendo a configurar lógicas locales propias en cada caso, que se pondrían de manifiesto en los elementos de la dinámica local con capacidad de influir en la colaboración (tabla 19).

Mientras que en Estados Unidos la colaboración vendría asociada a una dinámica sociopolítica, en Noruega y España se encontraría asociada a una dinámica de carácter intergubernamental. Ahora bien, mientras que en el primero dicha dinámica sería además de carácter económico, la búsqueda de eficiencia en la prestación de los servicios en el caso español lo sería más bien de carácter político, derivado fundamentalmente de la presencia de un alcalde con gran capacidad de decisión en el municipio.

TABLA 19

La colaboración explicada por la dinámica local. Comparación entre los casos

Modelo de colaboración	Estados Unidos	Noruega	España
Intensidad			
Colaboración total	Dinámica sociopolítica Partido político	Pérdida de ingresos Renta media	Pérdida de ingresos Partido político
Naturaleza			
Colaboración interna	Dinámica sociopolítica Partido político	Dinámica socioeconómica Renta media	Partido político
Colaboración externa	Dinámica sociopolítica Pérdida de ingresos	Pérdida de ingresos Renta media	Dinámica sociopolítica
<i>Lógicas locales subyacentes</i>	<i>Local sociopolítica</i>	<i>Intergubernamental económica</i>	<i>Intergubernamental política</i>

FUENTE:
Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

Albaek, Erik, Lawrence Rose, Lars Strömberg y Krister Stahlberg (1996): *Nordic Local Government. Developmental trends and reform activities in the postwar period*, Helsinki: The Association of Finnish Local Authorities.

Alvira, Francisco (1986): «Diseños de investigación social: criterios operativos», en *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, eds. Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira, Madrid: Alianza.

— (1989): «Criterios para evaluar diferentes diseños de investigación», en *El análisis de la realidad social*, eds. Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira, Madrid: Alianza.

Appleton, Lynn M. (1994): «Reform government and fiscal austerity strategies in American cities», en *Local administration in the policy process: an international perspective*, Research in Urban Policy, vol. 5, ed. Carmel Coyle, University College Dublin; Series Editor: Terry Nichols Clark, University of Chicago; *Research in Urban Policy*, vol. 5, JAI PRESS INC., Greenwich.

Appleton, Lynn M. y Vincent Hoffman-Martinot (1994): «City workers and fiscal cutbacks: cross national comparisons», en *Local administration in the policy process: an international perspective*, Research in Urban Policy, vol. 5, ed. Carmel Coyle, University College Dublin; Series Editor: Terry Nichols Clark, University of Chicago; *Research in Urban Policy*, vol. 5, JAI PRESS INC., Greenwich.

Boudon, Raymond (1981): *La lógica de lo social. Introducción al análisis sociológico*, Barcelona: Rialp.

Clark, Terry Nichols y Lorna Ferguson (1983): *City money: Political processes, fiscal strain and retrenchment*, New York: Columbia University Press.

Clarke, Michael y John Stewart (1988): *The enabling council*, Luton: Local Government Management Board.

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

De Vries, Michael (2000): «Left and Right Among Local Elites: Comparative Figures from Switzerland, Spain, Germany and the Netherlands», *Local Government Studies*, 26 (3): 91-118.

Dente, Bruno y Francesco Kjellberg (eds.) (1988): *The dynamics of Institutional Change. Local government reorganization in Western Democracies*, London and Beverly Hills: SAGE Modern Politics Series Volume 19. ECPR.

Denters, Bas y Lawrence E. Rose (eds.) (2005): *Comparing local governance. Trends and developments*, Government beyond the centre, Series editors: Gerry Stoker y David Wilson, Hampshire: Palgrave, McMillan.

Downs, Anthony (1967): *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown.

Ferris, James M. (1986): «The decision to contract out. An empirical analysis», *Urban Affairs Quarterly*, 22 (2): 289- 311.

Ferris, James M. y Elizabeth Graddy (1986): «Contracting out: For what? Whith Whom?», *Public Administration Review*, 46 (4): 332-344.

— (1991): «Production costs, transaction costs and local government contractor choice», *Economic Inquiry*, 29: 541-554.

Giner, Salvador y Manuel Pérez Yruela (1989): *El corporativismo en España*, Barcelona: Ariel.

Goldsmith, Michael (1990): «Local Autonomy: Theory and Practice», en *Challenges to Local Government*, eds. Desmond S. King y Jon Pierre, London: Sage, pp. 15-36.

— (1999): «Local Politics in Europe», en *Les Nouvelles Politiques*, eds. Ricard Blame, Alain Faure y Albert Mabileau, Paris: Presses de Sciences Po, pp. 149-168.

Greve, Carsten y Niels Ejersbo (2005): *Contracts as reinvented institutions in the Public sector: a cross-cultural comparison*, Westport: Praeger Publishers.

Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996): «Political science and the three new institutionalism», Paper presented in the Scientific Advisory Board, May 9.

Hodge, Graeme A. (2000): *Privatization: An International Review of Performance*, Boulder, CO: West View Press.

Hood, Christopher (1995): «The "New Public Management" in the 1980s: variations on the theme», *Accounting Organizations and Society*, 20 (2-3): 93-109.

Hooghe, Lisbet y Gary N. Marks (2001): «Types of Multi-Level Governance», *European Integration online Papers* (EIoP), 5 (11).

Joassart-Marcelli, Pascale y Juliet Musso (2005): «Municipal service provision choices within a metropolitan area», *Urban Affairs Review*, 40 (4).

Kantor, Paul y Hank V. Savitch (2005): «Debates and developments. How to study comparative urban development politics: a research note», *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (1).

Magnier, Annick, Clemente J. Navarro y Pippo Russo (2006): «Urban Systems as Growth Machines? Mayor's Governing Networks against Global Indeterminacy», en *The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*, eds. Henry Bäck, Hubert Heinelt y Annick Magnier, Berlin: Vs Verlag.

Magre, Jaume y Xavier Bertrana (2004): «Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries», Paper presented at Union des dirigeants territoriaux del'Europe (UDITE), Plenary Assises, Brussels, 23 September.

Miranda, Rowan A. (1994): «Explaining the privatization decision among governments in the United States», en *Local administration in the policy process: an international perspective*, Research in Urban Policy, vol. 5, ed. Carmel Coyle,

University College Dublin; Series Editor: Terry Nichols Clark, University of Chicago; *Research in Urban Policy*, vol. 5, JAI PRESS INC., Greenwich.

Mouritzen, Poul Erik (1992): *Managing cities in austerity*, London: Sage Publications.

Mouritzen, Poul Erik y James H. Svara (2002): *Leadership at the apex. Politicians and administrators in Western Local government*, Pittsburg: Pittsburgh University Press.

Navarro, Clemente J. (2001): *La calidad del pluralismo de bienestar. Tercer sector y agencias gubernamentales en Andalucía*, Córdoba: Universidad de Córdoba.

— (2009): «Local Political Opportunity Structures as Action arena for mayors, a mediating filter between local groups and local political leaders», en *Local Political Leadership in Europe*, eds. Kristof Steyvers, Herwig Reynaert, Pascal Delwit y Jean-Benoit Pilet, Brujas: Vanden Broele Publications, pp. 37-396.

Navarro, Clemente J. y Terry N. Clark (2007): «Local political cultures and participation politics and party politics in Spanish cities», Paper presentado en European Sociology Association, Glasgow.

Navarro, Clemente J., María A. Ramírez y Luis Rull (2003): «The structure of opportunities to New Localism and "Glocalization": Meso-level political and cultural factors», en *Local Reaction to Globalization Processes*, ed. Francisco Entrena, New York: Nova Science Publishers.

Osborne, David y Ted Gaebler (1992): *Reinventing government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading: Maddison-Wesley.

Ostrom, Elinor (1986): «An agenda for the study of institutions», *Public Choice*, 48 (1): 3-25.

— (1996): «Crossing the great divide: coproduction, synergy and development», *Word Development*, 24: 1070-1077.

Ostrom, Vincent (1972): *The intellectual crisis of American Public Administration*, Alabama: Alabama University Press.

Ostrom, Vincent y Elinor Ostrom (1977): «Public goods and public choices», en *Alternatives for delivering public services*, ed. E. S. Savas, Boulder: Westview, pp. 7-14.

Ostrom, Vincent, Bish Robert y Elinor Ostrom (1988): *Local government in the United States*, San Francisco, California: ICS Press.

Page, Edward C. y Michael J. Goldsmith (1987): *Central and Local Government Relations. A comparative Analysis of Western European Unitary States*, London: Sage Publications.

Parks, Richard y Ronald J. Oakerson (1989): «Metropolitan organization and governance. A local public economic approach», *Urban Affairs Quarterly*, 25 (1).

Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000): *Governance, politics and the state*, Basingstoke, UK: Palgrave.

Przeworski, Adam y Henry Teune (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, London, Toronto, Sidney: Wiley-Interscience.

Ramírez, María A. (2005): *Gobernanza urbana en un contexto multi-nivel. Coaliciones de gobernanza de los alcaldes en perspectiva comparada*, Tesis doctoral.

Rose, Lawrence E. y Stahlberg Krister (2005): «The Nordic local countries: still a "promised land"?», en Bas Denters y Lawrence E. Rose, *Comparing local governance. Trends and developments*, New York: Palgrave MacMillan.

Sartori, Giovanni (1985): «La nuova politica comparata», en *Metodo scientifico e ricerca comparata*, ed. D. Fisichella, Roma: NIS, pp. 243-267.

ACUERDOS DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

Savas, Emanuel S. (1987): *Privatization. The key to better government*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

Sellers, Jefferey M. (2002): *Governing from below. Urban regions and global economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Skelcher, Chris (2000): «Changing images of the State: overloaded, hollowed-out, congested», *Public Policy and Administration*, 15 (3).

Smith, Gordon (1989): *Politics in Western Europe*, Aldershot: Gower.

Stein, Robert M. (1990): *Urban alternatives. Public and private markets in the provision of local services*, Pittsburg: University of Pittsburgh Press.

Steinmo, Sven y Kathleen Thelen (eds) (1992): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University.

Svara, James H. (1998): «United States of America: Similarity ithin diversity», en A. Magnier y Kurt Klaudi Klausen, *The Anonymous Leader. Appointment CEOs in Western Local Government*, Odense: Odense University Press.

Tarrow, Sidney (1977): *Between center and periphery. Grassroots politicians in Italy and France*, New Haven: Yale University Press.

Van Depth, Jan W. (1998): «Equivalence in comparative political research», en *Comparative Politics. The problem of equivalence*, ed. J. W. Van Deth, London: Routledge.

Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman (1993): *Do institutions matter? Government capabilities in the United Sates and abroad*, Washington, DC: The Brookings Institution.

RECEPCIÓN: 30/09/2009

REVISIÓN: 21/01/2010

APROBACIÓN: 19/04/2010