



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 6, enero-mayo 1989, pp. 89-108**

**Gestión pública o gestión privada de los  
servicios municipales: Algunas reflexiones sobre  
las experiencias de los municipios suizos**

M. Claude Jeanrenaud

Profesor del Instituto de Estudios Económicos y Regionales  
Universidad de Neuchâtel (Suiza).

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa  
ISSN: 0213-8093. © 1989 CIRIEC-España  
[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/feciriec](http://www.uv.es/feciriec)

# GESTION PUBLICA O GESTION PRIVADA DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS DE LOS MUNICIPIOS SUIZOS

M. CLAUDE JEANRENAUD

Profesor del Instituto de Estudio Económicos y  
regionales de la Universidad de Neuchâtel (Suiza) (\*)

(\*) Ponencia presentada en  
lengua Francesa en el XVII.º  
Congreso Internacional del CI-  
RIEC. (Burdeos) traducción de  
Consuelo Jover Pons.

## 1.- INTRODUCCION

Desde finales de los años 70, la actividad del Estado es juzgada con ojo crítico. Uno se pregunta si los servicios no podrían ser más racionales, si no convendría reexaminar las modalidades de su gestión.

En el origen de este movimiento encontramos varias causas: en primer lugar la emergencia de una corriente liberal ("Más libertad y menos Estado" era el slogan de un gran partido político suizo), el postulado de exigencia del mercado en relación a las intervenciones del Estado y el temor de ver al sector público ocupar una parte cada vez mayor en la economía. Luego hubo, a mediados de los años 70, el cambio de una situación de holgura a una situación de relativa austeridad, cambio provocado por la ralentización del crecimiento económico (segunda mitad de los años 70) y por la resistencia cada vez mayor de los contribuyentes a cualquier aumento de los impuestos, fuera éste deliberado (aumento de los tipos) o automático (progresivo).

Los municipios se han encontrado ante una situación nueva y con el fin de adaptarse a ella, unas cincuenta ciudades han iniciado los estudios oportunos relacionados con la transferencia al sector privado, de la producción e incluso de la gestión de los servicios hasta entonces prestados por las administraciones. A escala federal, una moción (Hunziker 1980) encargaba al Gobierno la designación de las tareas públicas que podrían ser confiadas al sector privado y la presentación de proposiciones concretas a este respecto. Un postulado (Basler 1978) solicitaba al Consejo Federal el análisis de las causas del aumento de las tareas públicas y proponía medidas tendentes a la transferencia al sector privado de la producción de servicios (sub-contratación o compra) siempre que ello fuera posible (cf. Ponencia relativa a la economía privada y a la actividad del Estado 1982).

## 2.- FORMULAS DE PRESTACION DE SERVICIOS MUNICIPALES

No podemos limitarnos a enfrentar la producción pública a la producción privada. Esta forma de presentar las cosas es, en efecto, demasiado esquemática. Entre las dos situaciones extremas —la gestión directa del servicio por una colectividad pública y el libre funcionamiento del mercado— existen numerosas variantes combinando producción pública y privada, contratación e intercambio voluntario.

No existe una línea recta que comunique lo público con lo privado. En la comparación de las fórmulas de prestación, es conveniente, por el contrario, considerar varias opciones.

— ¿Quién determina las características del servicio? ¿Una colectividad pública como resultado de la elección de una mayoría de ciudadanos o el mercado según las preferencias de los consumidores?

— ¿Quién presta el servicio? ¿Una administración pública, una empresa privada, una organización sin fines lucrativos o el propio usuario?

— ¿De qué abanico de opciones dispone el usuario? ¿Hay una oferta única y un consumo idéntico para todos (servicio indivisible y obligación de consumir), una oferta única con posibilidad para el usuario de determinar la cantidad en función del precio y del valor que le atribuye al servicio (tasación pública, empresa privada en situación de monopolio natural), o una oferta diversificada procedente de números productores con una amplia posibilidad de elección para el usuario?

— El productor ¿actúa a través de un monopolio o hay competencia entre los proveedores?

— ¿Quién financia el servicio, el contribuyente (partidas del presupuesto general) o el usuario (tarifa o precio del mercado)?

Estos criterios permiten diferenciar las fórmulas de prestación (ver cuadro n.º 1). Podemos enfrentar el modelo tradicional (gestión directa) a las alternativas (todos los demás

casos), o la gestión pública (números del 1 al 4) a la gestión privada (números del 5 al 10). Por privatización se extiende la sustitución de la gestión pública por la privada (números del 6 al 8 esencialmente). La sub-contratación está subordinada a la gestión privada y la clase de fórmulas de prestación difiere de un autor a otro (ver Hatry 1983 y Savas 1984).

## GESTION PUBLICA

### 1. Gestión directa

El municipio presta él mismo el servicio con la ayuda de su propio equipamiento y personal. El determina el nivel y la calidad de los servicios prestados; las partidas del presupuesto general sirven para financiar los gastos. Es el modelo tradicional de gestión de los servicios municipales.

### 2. Tasación

El municipio fija un precio para el consumo del servicio, lo que permite trasladar a los usuarios los gastos originados por la prestación de éste (principio de equivalencia). Para que una tasación sea posible, debemos conocer quienes son sus usuarios (divisibilidad en el consumo), que el servicio no engendra fallos externos (pasajeros clandestinos) o solamente influencias secundarias, que no sea juzgado como esencial para el municipio (servicio no tutelar). El municipio puede prestar él mismo el servicio, comprarlo o recurrir a la sub-contratación (ver número 4 posterior). Por ejemplo, percepción de una tasa por la retirada de basura, proporcional a la cantidad de desechos.

### 3. Cooperación entre municipios

Varios municipios se agrupan para formar un sindicato intermunicipal (o asociación de municipios) y prestar un servicio en común. El sindicato es una figura jurídica de derecho público. Este presta el servicio a los habitantes de los

municipios miembros, bien directamente (personal y equipamiento propios), bien indirectamente a través de una empresa privada que ofrece dicho servicio. El interés de esta fórmula es particularmente evidente para los municipios de pequeño tamaño que no están en condiciones de beneficiarse individualmente de las economías de escala (indivisibilidad del equipamiento). Por ejemplo: varios municipios se asocian para construir y explotar una estación de depuración de aguas.

#### 4. Sub-contratación y compra de servicios

Una colectividad renuncia a prestar ella misma el servicio y delega en un tercero (empresa privada o colectividad pública) para prestar dicho servicio, según sus directrices y bajo su responsabilidad. Generalmente la sub-contratación no abarca la totalidad del servicio y sí una parte de éste. Por ejemplo: un municipio encarga a un empresario privado la limpieza de las carreteras.

El municipio puede comprar igualmente el servicio a otra colectividad. No obstante, el servicio es prestado bajo su responsabilidad. Por ejemplo: el municipio A no dispone de un servicio de ambulancias y compra el servicio en cuestión al municipio B.

## GESTION PRIVADA

#### 5. Remesa de bonos

El municipio entrega a sus habitantes, o a algunos de ellos, bonos con un cierto valor monetario. Estos bonos pueden ser utilizados por el beneficiario para la compra de determinados servicios (escuelas, comidas, viviendas...) referidos a instituciones o empresas de su elección, a condición de que estas últimas estén relacionadas con el municipio. El suministrador del servicio recibe en efectivo por parte del municipio el valor del bono. Constatamos que esto equivale a una contribución selectiva a favor del usuario (por oposición a una subvención destinada al suministrador).

Por ejemplo: remesa de bonos para personas minusválidas que les permita utilizar el taxi en lugar de los transportes públicos.

## 6. Subvención a un suministrador privado

El municipio entrega a una empresa privada, a una institución sin ánimo lucrativo o a una organización de voluntarios (ver número 9) una subvención con el propósito de incitarle a cumplir una tarea de interés público. Por ejemplo: el municipio entrega una subvención a la sociedad que gestiona el teatro local.

Referido al número 5, tanto la libertad de elección del consumidor como la competencia entre suministradores están limitadas. Por esta razón los economistas (liberales) prefieren las cantidades entregadas a los usuarios (bonos) a las subvenciones destinadas a las empresas o instituciones que prestan dichos servicios.

## 7. Concesión

Para la concesión, el municipio cede a una empresa privada el derecho y la responsabilidad de suministrar un bien o un servicio público cuyo monopolio seguirá ostentando. La concesión es objeto de un contrato generalmente limitado en el tiempo, que fija los derechos y las obligaciones (libro de normas) del concesionario. La concesión puede ser o no en exclusividad. En el primer caso, es aplicable sobre todo a situaciones en las cuales la prestación es alcanzada al menor coste (monopolio natural).

El suministro de agua o energía, los transportes municipales, las telecomunicaciones, la recogida de residuos tienen en común la característica de ser facilitados por empresas configuradas por un sistema de redes.

No obstante, nos consta que en esta clase de servicios, el mercado nos lleva a una situación de competencia muy imperfecta o a un monopolio (natural). En este contexto, la concesión ofrece la posibilidad de crear una situación de competencia. A este fin, conviene sacar a subasta la conce-

sión, por una duración limitada. La empresa que consiga el derecho de explotación será aquella que, por unas prestaciones determinadas, requiera del consumidor el precio más bajo. Una variante consiste en ceder la concesión a la empresa que ofrezca al municipio la cantidad mayor para obtener el derecho de suministrar dicho servicio.

## 8. Mercado

El municipio renuncia a suministrar una prestación. Esta será asumida por una o varias empresas privadas contra reembolso si la demanda (solvente) es suficiente. Son las reglas del mercado que determinan la cantidad y la calidad de las prestaciones. El municipio ya no interviene, a no ser para imponer ciertas normas. Savas (1984) cita el ejemplo de ciudades americanas en las cuales la recogida de residuos se hace sobre una base privada, siendo la única condición el hacerlo al menos una vez por semana.

## 9. Voluntariado

Un grupo de voluntarios aporta su ayuda a una oficina administrativa para el suministro de un servicio, lo que le permite a ésta reducir su actividad. Los voluntarios pueden venir a completar los equipos de empleados municipales (voluntarios trabajando en una biblioteca, por ejemplo) o prestar la totalidad del servicio (transporte de escolares garantizando por voluntarios con la ayuda del vehículo puesto a su disposición por el municipio).

## 10. Autoservicio

El servicio puede prestarse individualmente (padres que contribuyen a la formación escolar de sus hijos, persona que instala un sistema de alarma contra el fuego en un inmueble) o por un grupo de ciudadanos (limpieza de las calles en los pequeños municipios), comité contra el fuego (Francia).

La gestión directa es la práctica más común en los pueblos suizos, pero la sub-contratación también juega un papel importante. Si en la sub-contratación incluimos las obras



de construcción, las compras de equipamiento, de bienes y de servicios, se alcanza, por los municipios suizos, un gasto de 10 millares de millones de francos por año, es decir algo más de la mitad de la mitad de sus gastos totales (1985). Los casos dónde un municipio confía a un tercero el suministro completo de un servicio a la población son por el contrario muy raros. Se da la circunstancia de que numerosos municipios suizos son de mediano tamaño, lo cual explica sin duda la importancia de las asociaciones de municipios. Estas son en la actualidad más numerosas que los municipios y las áreas afectadas son muy variadas (escuelas, equipamientos deportivos, canales de televisión, suministro de agua, depuración de aguas). Otra particularidad a señalar: la función esencial que aportan los voluntarios (sistema de "milicias") en los pequeños municipios, dónde numerosas tareas son asumidas por personas que trabajan gratuitamente o que no reciben más de una indemnización simbólica (ejecutivo municipal, comisiones, administración militar, servicio de bomberos...).

### ***ELECCION DEL MODELO DE SUMINISTRO***

El primer criterio de elección que nos viene a la mente es el de la eficiencia:

- servicios adaptados a las preferencias de los usuarios,
- suministro al menor coste
- seguridad en el suministro
- estudio de eventuales consecuencias para otros grupos de población.

No obstante debemos considerar otros criterios, como por ejemplo la garantía del acceso al servicio por cualquiera, independientemente de su nivel de renta (debido a la gratuidad de la prestación), la reducción de los gastos municipales con o sin disminución de la demanda del servicio, la voluntad de limitar e incluso de reducir la importancia del sector público (Hatry 1983).

El suministro tradicional de los servicios públicos (gestión directa) presenta inconvenientes ("government failure"): la pa-

Gestión pública o gestión privada de los servicios municipales: algunas reflexiones sobre las experiencias de los municipios suizos.

### CUADRO núm. 1: Modelos de suministro de los servicios Municipales

MODELO DE SUMINISTRO	ELECCION DEL PRODUCTOR (determinación de las características del servicio)	PRODUCTOR	INDEMNIZACION DEL PRODUCTOR
1. Gestión directa	municipio	municipio	—
2. Tasación	municipio	municipio o sub-contratista	municipio
3. Cooperación entre municipios	municipios	asociación de municipios	municipio
4. Sub-contratación y compra de servicios	municipio	empresa privada, otras colect. públicas	municipio
5. Remesa de bonos	usuario	empresa privada	usuario
6. Subvención a un productor privado	municipio y usuario	empresa privada	usuario y municipio
7. Concesión	municipio	empresa privada o pública	usuario
8. Mercado	usuario	empresa privada	usuario
9. Voluntariado	asociación sin ánimo de lucro	asociación sin ánimo de lucro o empresa privada	asociación sin ánimo de lucro
10. Auto-servicio	usuario	usuario	—

peleta de voto no permite expresar tan claramente sus preferencias como en el mercado; tendencia a prestar los servicios a un costo demasiado elevado en función de la ausencia de competencia y de comportamientos burocráticos, uniformidad de servicios e imposibilidad de elección.

Pero el mercado también tiene sus insuficiencias ("market failure"): la seguridad del suministro no está tan garantizada (el proveedor puede quebrar); las ventajas que no son aprovechadas por el usuario (ventajas externas) no influyen en la toma de decisiones; en fin, únicamente las personas dispuestas a pagar el precio exigido tienen acceso al servicio.

Como luego veremos, es posible rebajar estos inconvenientes a través de la elección de un modelo apropiado de prestación de los servicios municipales.

### 3.- PRESTACION DE SERVICIOS AL MENOR COSTE

Las actividades burocráticas, la organización poco eficaz de la producción, la presión insuficiente ejercida sobre los proveedores (mercados protegidos), las prácticas presupuestarias ("incremental bogeting") son las causas más habituales que explican el excesivo costo de los servicios públicos. La causa primera, no obstante, es la falta de competencia.

Tratando precisamente de crear un entorno más competitivo, se tiende a introducir ciertos mecanismos de mercado en los cuales se sustituye la gestión pública por la privada. Observemos que la descentralización de la oferta de los servicios públicos, a través de un mayor protagonismo de la autonomía municipal, es otra forma de introducir la competencia. No obstante, ésta debe ser limitada pues el usuario puede trasladarse ("votar por los pies") para expresar su elección. Sin embargo, la proximidad de numerosas colectividades ofreciendo más o menos las mismas prestaciones también permite a los usuarios comparar precio (costo) y calidad y expresar su eventual descontento en caso de elecciones, esta vez a través de un voto en la urna. Tal competencia, incluso limitada, incita a las autoridades municipales a hacer esfuerzos de racionalización.

El paso de la democracia indirecta a la democracia directa contribuye igualmente a reducir el costo de las prestaciones, en función del mejor control que pueden ejercer los ciudadanos. Nos limitaremos no obstante, al examen de las consecuencias en la introducción de mecanismos de mercado.

La simple amenaza de la sub-contratación (o de la privatización), o lo que es lo mismo, la existencia de una competencia potencial, ejerce ya un efecto favorable sobre los

costes de la producción pública. En el cantón de Zurich, cada vez que se abre una nueva oficina administrativa con capacidad de informática, se sacan a subasta las ofertas con el fin de poner en competencia el servicio informático del estado y las empresas privadas. La sub-contratación es igualmente un sistema que permite a una colectividad beneficiarse plenamente de las economías de escala: compra de una prestación a una colectividad mayor, pequeños y medianos municipios renuncian a contratar especialistas (ingenieros, arquitectos...) y confían determinados trabajos a oficinas privadas.

La sub-contratación no conduce necesariamente a una reducción de los costes. Para que el procedimiento sea eficaz, el municipio que sub-contrata una prestación o parte de ésta, debe permitir la concurrencia. En la hipótesis contraria, el sub-contratante sale beneficiado mientras que el usuario (el contribuyente) paga tanto o más caro que antes. Constatamos a menudo que el deseo primero de las autoridades municipales (o regionales) es de favorecer a los productores del municipio o de la región, quedando como secundario el criterio del suministro al menor coste. (Buschor 1983).

La aprobación de las concesiones plantea un problema similar. Cuando la concesión se refiere a una prestación en forma de red, ésta debe ser suministrada generalmente por un único productor (dentro de un área dada) con el objeto de minimizar los costes (monopolio natural). En este caso, ya lo dijimos, hay que permitir la libre competencia a la firma del contrato (procedimiento de subasta). Sin esta precaución, tenemos todos los inconvenientes, acentuados por la larga duración del contrato, de un monopolio privado.

Otro caso parecido: los servicios sometidos a una obligación de consumo: (en Suiza, el seguro de fincas contra incendios, por ejemplo).

Si el servicio es prestado por las empresas privadas y si la autoridad que ha prescrito la obligación de consumo no toma las medidas tendentes a asegurar un mínimo de con-

currencia, el usuario pagará el servicio a un alto precio ("predatory pricing"). Buschor (1983) ha demostrado que el coste del seguro inmobiliario era ligeramente más bajo en las regiones con monopolio público que en aquellas dónde el servicio era suministrado por compañías de seguros privadas.

No podemos decir, de antemano, cuál es la mejor forma de suministro de los servicios públicos para la creación de un entorno competitivo. Hay que conocer pues si las autoridades municipales están dispuestas a someter a los proveedores a la presión de la concurrencia. No obstante, es posible dar algunas tendencias generales (ver cuadro a continuación).

**CUADRO núm. 2: Relación entre el modelo de suministro y el costo de los servicios (base de comparación: la gestión directa)**

MODELO	REDUCCION DEL COSTO PARA EL MUNICIPIO	REDUCCION DEL COSTO PARA EL CIUDADANO-USUARIO
Concesión	3	2.a
Subsidios	1	?
Bonos	1	1
Voluntariado	3	1
Auto-Servicio	2	1

1,2,3,: reducción de coste baja (1), media (2), alta (3)  
 ? : impacto difícil de calcular; aumento de los costes no excluido  
 a : adjudicación mediante sistema de subasta

Fuente: Hatry 1976, Yarrow 1986, Armington y Ellis 1984.

### **Resultados de los trabajos empíricos**

Numerosos autores han intentado comparar la eficacia de las prestaciones pública y privada. Sobre más de cincuenta trabajos encuestados por Borchering (1982), tres llegan a la conclusión de que la prestación pública es menos cos-

tosa (en uno de los casos la reducción del coste se consigue en detrimento de la calidad de las prestaciones) y cinco no encuentran diferencias significativas. En más de cincuenta casos, la prestación privada se presenta como más eficiente y las diferencias de costes unitarios, a veces, muy importantes. Para dar una idea de la magnitud de esas diferencias, se puede decir que los costes unitarios se multiplican por un coeficiente de 1,5 a 2 cuando la prestación es pública (ver igualmente Blankart et al. 1984 et Yarrow 1986). A la vista de los resultados y sobre todo de su dispersión en un mismo servicio, nos podemos preguntar si los autores han utilizado siempre bases de datos fiables, si han tenido en cuenta que la privatización no elimina en su totalidad los costes a cargo de los municipios, y si han tomado las debidas precauciones de método que permitan neutralizar los efectos de otras variables del sistema (calidad de las prestaciones, entorno)... Observamos además que la mayoría de los autores se limita a contrastar prestación pública y privada, sin más diferencias. Savas (1980), en un estudio dirigido a la recogida de residuos, distingue la gestión directa (prestación tradicional), la sub-contratación, la concesión y el mercado. Concluye que el modelo más eficaz es, según las necesidades del servicio (frecuencia de las recogidas), unas veces la sub-contratación y otras la concesión pero jamás el mercado.

En lo concerniente a Suiza, no existen los suficientes estudios empíricos para que podamos sacar conclusiones inequívocas. Los trabajos de Pommerehne y Frey (1977) et Pommerehne (1983) aportan, no obstante informaciones interesantes. El servicio examinado es la recogida de residuos domésticos. Los autores comparan los costes unitarios de la prestación pública con los precios (incluido el beneficio) y costes de la prestación privada. Parece ser que el coste unitario es aproximadamente un 10% más elevado cuando el servicio es suministrado por una administración pública y esto es así de forma general. Las posibilidades de control ofrecidas a los ciudadanos tienen una influencia aún mayor: en los municipios donde la mayoría de las decisiones son tomadas por representantes de los electores (democracia in-

directa) los costes unitarios son un 20% más elevados que en las colectividades dónde los ciudadanos participan directamente en las decisiones (Pommerehne 1983).

Los demás trabajos sólo se centran sobre situaciones particulares. En general nos damos cuenta que la prestación privada es (o sería) menos costosa. Es el caso de las escuelas (Glaser 1981, Frey 1981), de las ambulancias, del mantenimiento de las carreteras, de la reparación de vehículos (Bätting 1984), de la recogida de los residuos (ciudad de Liestal 1984). También se dan contra-ejemplos: la ciudad de Saint-Gall, basándose en los resultados de un estudio encargado a un despacho de ingenieros, renunció a privatizar el servicio de recogida de los residuos domésticos. Esta medida no habría presentado ventajas en términos de reducción de costes pero, en cambio sí inconvenientes: riesgo de disminución de la calidad del servicio, eventual desinterés del productor, conflicto entre el interés del empresario privado (transportar el mayor tonelaje posible) y el de la colectividad (favorecer las comunicaciones que generen pocos desechos) (Dietsche 1984).

Los grados de eficacia conseguidos gracias a la privatización de los servicios municipales parecen ser más limitados en Suiza que en otros países (Jans et Meili 1988). El hecho de que las autoridades municipales tomen a menudo medidas a medias, es decir que introduzcan mecanismos de mercado sin permitir plenamente la competencia, o incluso protejan a sus proveedores frente a competidores potenciales (reglamentación limitando el acceso al mercado, prioridad a los proveedores locales en el otorgamiento de los encargos públicos) explica sin duda, en parte, este resultado.

Una encuesta de la Unión de las Ciudades Suizas (1983) demuestra que son sobre todo las colectividades pequeñas y medianas quienes recurren a la privatización. Se puede pensar en consecuencia, que el argumento principal a favor de esta medida es la explotación de economías de escala y no la menor eficiencia de la prestación pública.

Numerosos estudios de eficiencia (análisis de la gestión administrativa, análisis de los gastos generales, estudio de optimización) realizados por cantones y municipios suizos confirman que las autoridades estiman que los servicios públicos pueden ser prestados eficazmente por las administraciones públicas a condición que éstos estén convenientemente organizados y bien gerenciados (cf. Jans et Meili 1988, Jeanreanud et Memminger 1988). El recurso al mercado no es más que una de las vías posibles para racionalizar la prestación de servicios municipales.

#### **4.- ADAPTACION DE LA OFERTA DE SERVICIOS A LAS PREFERENCIAS DE LOS USUARIOS**

Respecto a los servicios indivisibles sobre el consumo y sobre los que no se puede ejercer derecho de propiedad, una mejora de la eficiencia en el uso del presupuesto supone bien una mejor percepción de las necesidades de la población a través del voto y un control más riguroso (control de eficacia, evaluación de las políticas públicas), o bien una descentralización de las tareas más desarrolladas (crecimiento de la autonomía municipal, cf. Burgat et Jeanrenaud 1987).

Sin embargo la mayoría de los servicios municipales son divisibles en el consumo, lo que permite considerar dos instrumentos suplementarios: la tasación y la privatización.

La privatización, bajo determinadas condiciones, permite ampliar el abanico de elección del consumidor, de pasar de una oferta uniforme (un único proveedor público) a una oferta diversificada (varios proveedores privados). Se puede esperar, además, que el proveedor privado siga más atentamente los cambios de los gustos de los usuarios, porque su beneficio depende de un buen conocimiento de la demanda. Observamos no obstante que la presencia de varios proveedores no siempre se traduce en eficiencia (servicios en forma de redes) y que la libertad de elección del usuario no siempre es respetada, la comunidad se reserva el derecho de estimar la cantidad mínima de ciertos servicios que debe



recibir (servicios tutelares). Además, los efectos distributivos no deseados (provocados por la sustitución del impuesto por la tasa) deben ser corregidos.

La tasación no se contempla aquí como un medio de aportar recursos suplementarios a los municipios, sino más bien como un instrumento que permite una mejor adaptación de la producción a las preferencias de los usuarios. El hecho de que el servicio sea vendido en lugar de suministrado gratuitamente aumenta en efecto la autonomía del usuario y le obliga a hacer un cálculo económico: consumirá el servicio hasta el momento en que el valor atribuido a la última unidad se corresponda con su precio. La tasa es también una señal que indica al proveedor si sus clientes están o no satisfechos. Puede suceder que se ofrezcan prestaciones inútiles o no conformes con las necesidades de la población y que ello no sea perceptible cuando el servicio es gratuito. Cuando el usuario tiene que pagar, este riesgo es mucho menor.

Para que la tasación tenga un sentido, el usuario debe poder adaptar su consumo al precio y ser libre de consumir la cantidad de servicio que le conviene o de renunciar a comprar. El gasto debe estar en función de la cantidad consumida. Sin embargo, numerosos municipios imponen tasas fijas (recogida de residuos, depuración de aguas...) que no incitan al usuario a moderar su consumo. Se trata de hecho de impuestos disfrazados y no de verdaderos precios.

La aplicación de una tarifa cuando el consumo viene impuesto es igualmente fuente de problemas. En efecto, un precio uniforme no consigue que cada usuario pague conforme a su evaluación marginal (variable) del servicio y desembozca en una redistribución de renta en favor de aquellos que atribuyen un gran valor al servicio (las personas pudientes, a no ser que nos encontremos en presencia de un bien inferior) (1). La aplicación del principio de la disposición a pagar exige que se demande un precio diferente a cada cual, siendo este precio reflejo de la intensidad de las preferencias (Aaron y MacGuire 1970).

Es difícil medir la relación entre el modelo de prestación

(1) Observamos que Brennan (1976) sostiene la tesis contraria. Según él, cada usuario debería pagar el mismo precio para que la tarifa sea comparable a un precio de mercado y, a partir de ahí, debe ser neutra desde el punto de vista de la redistribución de la renta.

y el grado de satisfacción de los usuarios, en otras palabras, la adecuación "oferta de servicios-preferencias". A nuestro entender, no existe ningún estudio sistemático de este problema y debemos pues limitarnos a dar tendencias generales.

## 5.- CONCLUSIONES

El movimiento de privatización de los servicios municipales ha tenido un desarrollo modesto en Suiza, lo que se confirma por una encuesta realizada por la Unión de las ciudades suizas. Diferentes razones explican el recelo de las autoridades municipales:

- el alto grado de descentralización de las tareas públicas (incluso si la autonomía de los municipios está reducida por las muchas legislaciones regionales o federales);

- Suiza cuenta con una mayoría de pequeños y muy pequeños municipios en los cuales el sistema de milicias (voluntariado) juega un papel importante.

- Los recursos de los municipios han crecido rápidamente en función de la gran elasticidad de los sistemas fiscales (el impuesto sobre la renta de las personas físicas es el principal recurso de los municipios) y la docilidad de los contribuyentes (progresión nula prácticamente estancada hasta principios de los años 80). Las autoridades no han sido pues sometidas a la presión de los déficits;

- No obstante, desde finales de los años 70, numerosos municipios se han visto obligados (menor crecimiento de sus ingresos) a hacer un esfuerzo de racionalización, pero éste se ha centrado esencialmente en la búsqueda de una mayor eficacia de la prestación pública (estudios de eficiencia).

Las concesiones cedidas a empresas privadas son relativamente numerosas pero las ventajas para el ciudadano-usuario están igualmente limitadas por el hecho de no utilizar este instrumento en toda su eficacia (ausencia del procedimiento de subastas). La sub-contratación y la compra

de servicios al sector privado contribuyen asimismo a una mejora en la eficacia, en especial para los pequeños municipios (economía de escala), pero ello desemboca también en la creación de mercados protegidos y de ventas muy importantes para los proveedores. Estos mercados protegidos son una incitación a la somnolencia, un freno a la innovación y a las mejoras de productividad.

Mientras que las autoridades políticas no estén dispuestas a permitir el libre juego de la competencia, ir más allá en la privatización de los servicios públicos carece de sentido.

**CUADRO núm. 3: Relación entre el modelo de prestación, la calidad del servicio y la libertad de elección del usuario (base de comparación: la gestión directa)**

Modelo	Ampliación de la calidad del servicio	Ampliación del abanico de elecciones
Concesión	?	2
Subvenciones	?	?
Bonos	1	3
Voluntariado	2	?
Auto-Servicio	2	2

1,2,3: el aumento es generalmente bajo (1), medio (2), alto (3).

?: impacto a evaluar caso por caso.

Fuente: Hatry (1976).

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- **Armington R.Q. et Ellis D.E. (éd.), "This way Up"**, Regnery Gateway, Chicago, 1984.
- **Bätting K.W., "Möglichkeiten der Reprivatisierung staatlicher Leistungen"**, in A. Meier (éd.), **Privatisierung von Gemeindeaufgaben**, Haupt, Berne, 1984, pp. 51-69.
- **Blankart Ch. B., Pommerehne W.W. et Schneider F., "Warum nicht reprivatisieren?"**, in M. Neumann (éd.), **Ansprüche, Eigentums und Verfügungsrechte**, Duncker & Humblot, Berlin, 1984, pp. 221-246.
- **Borchending T.E., Pommerehne W.W. et Schneider F., Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries**, Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Diskussions-Beiträge, Zurich, 1982.
- **Burgat P. et Jeanrenaud C., "Principales orientations des recherches en économie publique locale"**, in P. Burgat et C. Jeanrenaud (éd.), **Services publics locaux: demande, offre et financement**, Economica, Paris, 1987, pp. 9-40.
- **Buschor E., Die öffentliche Finanzwirtschaft zwischen Automatismen und Mittelverknappung**, Haupt, Berne, 1983.
- **Dietsche H.R., "Stadtische Kehrtrichtabfuhr St. Gallen"**, in A. Meier (éd.), **Privatisierung von Gemeindeaufgaben**, Haupt, Berne, 1984, pp. 71-79.
- **Glasser R., "Freiheit und Elternmitentscheidung in der Schulwahl: das Erziehungswesen als Markt"**, in M. Frenkel (éd.), **Besser, Billiger, Bürgerhärer: Ein Beitrag zur Privatisierungs- und Aufgabenteilungsdiskussion**, Lang, Berne, 1981, pp. 79-72.
- **Hatry H.P., A Review of Private Approaches for Delivery of Public Services**, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1983.
- **Jans A. et Meili R., Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz**, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich, 1988.

- Jeanrenaud C. et Memminger L., **Accroître l'efficiencce du secteur public**, EDES, Neuchâtel, 1988.
- Pommerehne W.W. et Frey B.S., "Public Versus Private Production Efficiency in Switzerland: A Theoretical and Empirical Comparison", in V. Ostrom et F.P. Bish (éd.), **Comparing Urban Service Delivery Systems**, Sage, Beverly Hills, 1977, pp. 221-241.
- Pommerehne W.W., "Private versus öffentliche Müllabfuhr —noch— mals betrachtet", **Finanzarchiv**, 41, 1983, pp. 466-475.
- "Raport (du Conseil fédéral) concernant l'économie privée et l'activité de l'Etat, du 25 août 1982", **Feuille fédérale**", 134ème année, vol. 3, pp. 73-95.
- Savas E.S., "Comparative Costs of Public and Private Enterprise in a Municipal Service", in J. Baumol (éd.), **Public and Private Enterprise in a Mixed Economy**, Macmillan, Londres, 1980, pp. 253-269.
- Savas E.S., "Alternative Institutional Models for the Delivery of Public Service", in J. Carr (éd.), **Crisis and Constraint in Municipal Finance**, Center for Urban Policy Research, New Brunswick, N. J., 1984, pp. 233-242.
- Union des villes suisses, "Privatisation des services communaux: enquête effectuée en avril 1983", **Les villes**, 1, 1984, pp. 18-21.
- Yarrow G., "Privatization in Theory and Practice", **Economic Policy**, 2, 1974, pp. 323-377.