Regímenes locales de bienestar: rasgos principales y algunos efectos*

Clemente J. Navarro Yáñez

Director del Centro de Sociología y Políticas Locales – Universidad Pablo de Olavide. Responsable del Observatorio del Gobierno Local – Fundación Centro de Estudios Andaluces

- 1. Introducción
- 2. El análisis de los regímenes locales de bienestar
 - 2.1. Sistemas de gobierno local: algunas dimensiones básicas
 - 2.2. Regímenes locales de bienestar: una visión comparada
- 3. Los efectos de los regímenes locales de bienestar: gobernanza, prestación de servicios y ciudadanía
 - 3.1. Las coaliciones de gobernanza: agenda y alianzas
 - 3.1.1. La agenda municipal: desarrollo económico y bienestar
 - 3.1.2. Las alianzas: entre la colaboración interadministrativa y la empresarial
 - 3.2. Las formas de prestación de servicios municipales: la privatización
 - 3.3. La evaluación de los servicios municipales: la satisfacción de la ciudadanía
- 4. El espacio estratégico para la reforma local: rutas posibles
- 5. Bibliografía

Resumen

Este trabajo presenta el concepto de "sistemas locales de bienestar" como instrumento analítico para estudiar el papel de los Gobiernos locales en la provisión de servicios desde una perspectiva comparada. Se aportan algunos elementos que dan cuenta de sus dimensiones básicas, así como algunos indicadores para su medición. Estos se aplican para mostrar una visión comparada de los sistemas locales de bienestar, así como el estudio empírico de algunos de sus efectos. Finalmente se muestra su utilidad para conocer la orientación de las políticas y procesos de reforma de los Gobiernos locales.

Palabras clave: Gobierno local; análisis comparado; estado de bienestar.

^{*.} Estudio presentado en las Jornadas: ¿Un nuevo modelo de gobierno local?: municipios, diputaciones y Estado autonómico, organizadas por la Fundación Democracia y Gobierno Local, la Diputación de Jaén y el Centro de Estudios Andaluces (Consejería de la Presidencia), y celebradas en Jaén, el 10 de octubre de 2013.

Este texto presenta algunos de los resultados de la línea de investigación que sobre gobernanza local viene desarrollándose desde el Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Por tanto, agradezco sus contribuciones a todas las investigadoras e investigadores de ese centro que han trabajado conmigo en su desarrollo. En especial, a María J. Rodríguez-García en lo relativo a la reflexión sobre sistemas locales de bienestar.

Local welfare regimes: main features and some consequences

Abstract

This article analyses the concept of "local welfare regimes" as an analytical tool for studying the role of local governments in the provision of services from a comparative perspective. The article shows some elements that categorize the basic dimensions of this concept and gives some indicators for its measuring. The aim of the article is to relate all these elements and indicators in order to have a better understanding of the local welfare regimes from a comparative perspective and to study empirically some of their consequences. Finally, the article aims to guide the policies and reforms of local governments.

Keywords: local governments; comparative analysis; welfare state.

1. Introducción

La reforma del Gobierno local ha estado en al agenda de los países europeos a lo largo de las dos últimas décadas. En buena medida, esto se debe a los cambios socioeconómicos e institucionales que inciden en el papel que las autoridades y Administraciones Públicas pueden jugar para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía. Y a ello no son ajenos el Gobierno y la Administración locales, pues son parte integral de la estructura estatal.

El régimen local, entendido como el conjunto de normativas que atañen a este nivel de Gobierno, configura una serie de capacidades políticas y administrativas para este en el conjunto del Estado. Por tanto, su reforma supone modificar una parte sustancial de este, lo que puede variar en función del papel que el mismo tiene asignado.

No es objeto de este texto argumentar acerca de la actual, y necesaria, reforma del gobierno local en España, al menos, explícitamente. Se pretende más bien mostrar que las diferencias entre sistemas de gobierno local se relacionan estrechamente con el modelo de estado de bienestar existente en cada país, para con ello configurar diferentes regímenes locales de bienestar que tienen efectos diferentes sobre la actuación de los municipios y la percepción que de esta tiene la ciudadanía. Este ejercicio ofrecería, pues, algunos elementos para conocer qué rasgos de los sistemas de gobierno local producen qué efectos, y con ello, qué cabe esperar de las diferentes propuestas sobre la necesaria reforma del gobierno local en España.

2. El análisis de los regímenes locales de bienestar

Como es sabido, desde una perspectiva comparada, existen diferentes modelos de sistemas de gobierno local en atención a la regulación que sus respectivos Gobiernos centrales hacen para estos. A grandes rasgos, suelen diferenciarse tres modelos –según las capacidades políticas y administrativas que conceden a los municipios en el conjunto del Estado–, que están localizados en ciertas áreas geográficas: el norte-centro de Europa, el sur de Europa y el área anglosajona; a los que cabría añadir el modelo latinoamericano, dada su combinación de características de los dos últimos (Navarro, 1998; Navarro, Ramírez y Rull, 2001; Navarro y Ramírez, 2000).

Estas diferencias –o modelos– se reflejan en un determinado diseño institucional que es posible descomponer en algunas dimensiones básicas, para posteriormente medirlas con el objetivo de realizar comparaciones sistemáticas. ¿Cuáles son estas dimensiones?, ¿qué valores alcanza cada país en ellas?, ¿se identifican los modelos o sistemas de gobierno local que señala la literatura?, ¿guardan alguna relación con los regímenes o estados de bienestar existentes en cada caso? Este apartado se dedica a mostrar evidencias para tratar de responder a estas cuestiones.

2.1. Sistemas de gobierno local: algunas dimensiones básicas

Así pues, ¿qué rasgos o aspectos institucionales diferencian a los sistemas de gobierno local? Cabría diferencian

renciar, básicamente, tres: la economía política local, la integración intergubernamental y la forma de gobierno¹. La primera se refiere a la capacidad de regulación socioeconómica del Gobierno y Administración local, en función de su estructura de ingresos, así como la existencia de procesos de ecualización –nivelación– fiscal entre municipios. Aquí, siguiendo a Hall y Soskice (2001), cabe diferenciar dos orientaciones básicas. Por un lado, el modelo orientado al mercado, en donde los municipios dependen fundamentalmente de su propia financiación a través de tipos impositivos sobre la propiedad y, en especial, sobre la actividad económica, con lo que dependen de su capacidad de atraerla en competencia con otros municipios. Por otro lado, un modelo regulado en el que los ingresos municipales derivan de la propiedad, pero especialmente de la renta de sus habitantes, además de existir ejercicios redistributivos por parte del Gobierno central mediante sus transferencias. Esta es la diferencia principal que señala la literatura entre los modelos europeos y anglosajones, y, en particular, el norteamericano (Mossberger y Stoker, 2001).

La integración intergubernamental puede darse a través de dos dimensiones, a las que Page y Goldsmith (1987) denominan "localismo político" y "localismo legal". El primero supone la existencia de capacidades como unidad política: el reconocimiento constitucional de la autonomía local; el establecimiento del principio de "competencias generales"; la ausencia de supervisión directa por parte del Gobierno central, o el establecimiento de límites presupuestarios en cuanto a deuda. El segundo supone el reconocimiento de capacidades administrativas, como provisor de servicios a la ciudadanía, evidenciado, además de por el rango de competencias asignadas, por ejemplo, por el porcentaje de gasto y empleados públicos que concentra el Gobierno local. Así, los sistemas de gobierno local se diferencian según prevalezca una de estas dimensiones, como, por ejemplo, la ampliamente reseñada diferencia entre el norte y sur de Europa, donde prevalece el localismo legal y político, respectivamente (Page y Goldsmith, 1987).

La forma de gobierno se refiere, principalmente, al

modo en el que se establece la división del trabajo entre representantes políticos, y en particular el alcalde, por un lado, y las autoridades administrativas en los municipios. Aquí suelen distinguirse, grosso modo, tres modelos. El "alcalde fuerte", donde este es autoridad máxima del Gobierno y de la Administración municipales, como es común en el sur de Europa. El "modelo colegiado", en el que comités de representantes municipales deciden sobre las políticas y servicios municipales, como es el caso del norte de Europa. Y, por último, el modelo "mánager", en el que existe una nítida diferenciación entre política y administración, pues la segunda recae en la figura de un gerente (mánager), que tiene encomendadas responsabilidades de gestión bien diferenciadas de las labores que desempeñan los representantes públicos. Este sería el caso de Finlandia o Irlanda en Europa, así como en buena parte de estados de los Estados Unidos (Mouritzen y Svara, 2002; Bäck, Heinelt y Magnier, 2006).

Mediante el uso de diferentes indicadores se han medido estas tres dimensiones de los sistemas de gobierno local para 21 países, cuyos resultados, para las dos primeras dimensiones, se muestran en el gráfico 1. En general, puede apreciarse la existencia de cierta asociación entre la orientación de la economía política local y el modelo de integración intergubernamental; a saber: cuando prevalece una economía política local regulada, la integración tiende a ser funcional, y al contrario, cuando la primera tiende a orientarse al mercado, la integración es de tipo político².

Además, puede apreciarse que existen dos modelos claramente diferenciados. Por un lado, en la parte superior del gráfico, aquellos casos donde se combinan una economía política regulada y una fuerte integración funcional. Se trata de municipios que tienen una amplia gama de competencias y capacidades administrativas en el marco de un amplio apoyo intergubernamental para ello, con estructuras de ingresos en las que destacan los que provienen de la renta, además de disponer de sistemas de ecualización —o nivelación—fiscal intermunicipal. Serían sistemas de "gobierno local fuerte" orientados a la provisión de servicios de bienestar. Destacan aquí los países del norte de Euro-

^{1.} La delimitación y la operacionalización de estas tres dimensiones son resultado del proyecto "Bienestar y Sociedades Políticas Locales" (BySPL), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, y realizado por el Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide. Más detalles sobre estas dimensiones, sus indicadores y fuentes de datos utilizados, pueden consultarse en Navarro et al. (2008); Ramírez (2005); Huete (2010). Aquí se han incluido en los análisis empíricos otros países no previamente analizados en esas publicaciones.

^{2.} La correlación entre estas dos dimensiones es igual a 0,50; la correlación entre el indicador de economía política local e integración funcional es igual a 0,55, y con respecto a la integración política igual a -0,20.

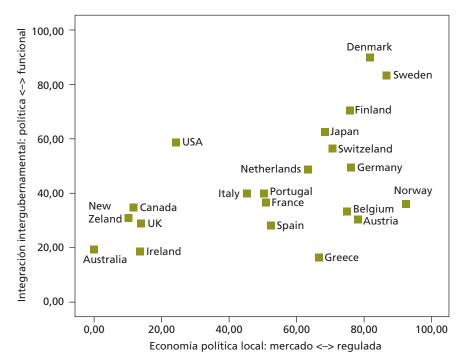


Gráfico 1. Sistemas de gobierno local: economía política local e integración intergubernamental.

Fuente: proyecto "Bienestar y Sociedad Política Local" (CSPL-UPO).

pa, y en especial los del área escandinava, a excepción de Noruega, donde existen mayores niveles de integración política que funcional.

Por otro lado, en la parte inferior izquierda del gráfico, vemos un modelo en el que se combinan una economía política local orientada al mercado y una fuerte integración política. Esto es, Gobiernos municipales reconocidos jurídicamente, pero que tienen pocas capacidades administrativas para la prestación de servicios, y que dependen, fundamentalmente, de la atracción de actividad económica para poder financiarse, con una estructura de ingresos en donde prevalecen los que provienen de esta. Se trata, básicamente, de "agencias locales" cuya capacidad de actuación depende de su capacidad de atraer actividad económica al municipio. Sería el caso de los países del área anglosajona, teniendo una posición intermedia Estados Unidos como consecuencia de la variabilidad interna entre estados.

En medio de estos dos modelos se sitúan países europeos del área mediterránea, de marcada tradición napoleónica, como es el caso español. En este caso combinan cierta orientación hacia una economía política regulada, pero con la intensidad del primer modelo reseñado –destacando los ingresos por la propiedad (en vez de la actividad económica o la renta)—, con una fuerte integración política, más que de carácter funcio-

nal. Se trata de sistemas de "gobierno local limitado", porque, aunque gozan de reconocimiento constitucional y capacidades genéricas de actuación, tienen pocas capacidades administrativas para la prestación de servicios.

A estos cabría añadir un cuarto modelo, característico de los países del centro de Europa, que comparten con el "modelo fuerte" una clara orientación hacia economías políticas reguladas, pero con un modelo de integración intergubernamental más equilibrado entre la orientación funcional y la política, en algunos casos similar al de los países mediterráneos, pero muy superior al de los del área anglosajona. Se trata de sistemas de gobierno local en los que se dota de capacidades administrativas a los municipios, pero en el marco de un sistema de coordinación intergubernamental basado en principios de ecualización fiscal y coordinación político-administrativa.

2.2. Regímenes locales de bienestar: una visión comparada

Así pues, parece que los indicadores muestran los grandes modelos de sistemas de gobierno local a los que se refiere la literatura. Pero de la visualización del gráfico anterior también puede derivarse cierta afini-

Tabla 1. La afinidad entre regímenes de bienestar y sistemas de gobierno local					
		Régimen de bienestar (a nivel estatal)			
		Liberal	Mixto	Ocupacional o corporativo	Universalista o socialdemócrata
Sistema de gobierno local	Agencia local	 Estados Unidos Reino Unido Irlanda Nueva Zelanda Canadá Australia 			
	Limitado		– Italia – Portugal – España – Grecia	– Francia	
	Fuerte			AlemaniaBélgicaAustriaSuizaJapón	DinamarcaSueciaFinlandiaNoruegaHolanda

dad entre los sistemas de gobierno local y los regímenes de estado de bienestar existentes en los países analizados. Así, por hacer uso de la propuesta originaria sobre regímenes de bienestar realizada por Esping-Andersen (1990) o Ferrera (1993), puede apreciarse que el modelo de sistema de "gobierno local fuerte" aparece en los países que se corresponden con el régimen socialdemócrata o universalista; el modelo "centroeuropeo", con el régimen corporativo u ocupacional (en donde suele incluirse también el caso de Francia); el modelo de "agencia local", con el régimen de bienestar liberal o residual; y, por último, el modelo de "gobierno limitado", con el régimen de bienestar mixto o mediterráneo, que combina rasgos del universalista y el ocupacional (a excepción de Francia).

Esta asociación entre sistemas de gobierno local y regímenes de bienestar muestra que los primeros suponen regímenes locales de bienestar, si se quiere, la extensión territorial (a nivel local) del régimen o lógica de provisión de servicios de bienestar existente en cada país. De hecho, más allá del debate sobre su sostenibilidad, los regímenes o estados de bienestar enfrentan dos tipos de retos. Uno, en su dimensión sustantiva relativa al conjunto de servicios y prestaciones que realizan. En este caso, por ejemplo, en la atención a los derechos de la mujer, su incorporación al mercado de trabajo y la conciliación familiar, llamando la atención

sobre el carácter más o menos desfamilizador del estado de bienestar (Rodríguez-García, 2010). Otro de ellos, en su dimensión procedimental referida al papel que diferentes agentes, y en concreto Administraciones Públicas, juegan en la provisión de servicios de bienestar, y, con ello, su extensión territorial mediante la descentralización (Navarro y Rodríguez, 2009). Desde esta perspectiva, los regímenes locales de bienestar mostrarían el papel asignado al ámbito local respecto a este segundo reto, y, por tanto, un elemento central del diseño territorial del estado de bienestar.

Para tener una visión más concreta de las diferencias entre los regímenes locales de bienestar, hemos considerado el porcentaje de gasto en política social (educación, sanidad y servicios sociales) sobre el total del gasto municipal en cada país, poniéndolo en relación con las dos dimensiones del sistema de gobierno local que venimos analizando. Puede apreciarse que los modelos orientados al mercado, salvo la excepción de Gran Bretaña, presentan un menor porcentaje de gasto en bienestar en sus presupuestos que aquellos orientados a una economía política local regulada; de hecho, la correlación entre las dos variables es igual a 0,39.

Los análisis previos muestran que, al comparar de forma sistemática los sistemas locales de bienestar, aparece una relación bastante clara con los regímenes de bienestar a nivel estatal, así como la importancia del

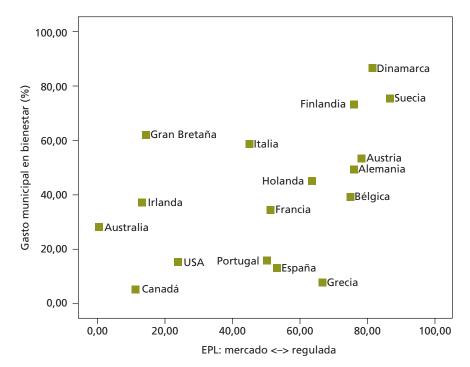


Gráfico 2. Regímenes locales de bienestar: economías políticas locales y porcentaje de gasto municipal en bienestar.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del proyecto "Bienestar y Sociedad Política Local" (CSPL/UPO; CSO2002-01936)

gasto en bienestar que realizan los municipios. Cabría señalar, pues, que estas evidencias apuntan a la existencia de diferentes regímenes locales de bienestar, en donde gobierno y administraciones municipales suponen una parte integral del proyecto estatal en su conjunto, o aún más, como instrumento central por el que afrontar uno de los retos del estado de bienestar: su extensión territorial.

3. Los efectos de los regímenes locales de bienestar: gobernanza, prestación de servicios y ciudadanía

Para mostrar evidencias sobre esos efectos, haremos uso de diversas fuentes referidas a encuestas realizadas entre muestras representativas de autoridades públicas locales, así como ciudadanía, en diversos países. El objetivo principal es mostrar la existencia de un "efecto contextual", derivado de alguna característica del sistema de gobierno local, sobre preferencias y comportamientos de élites y ciudadanía, con independencia de sus rasgos individuales. O de otra forma, ¿élites o ciudadanía que son similares pero viven en diferentes regímenes locales de bienestar, desarrollan diferentes preferencias y comportamientos?

Con este objetivo usaremos técnicas de análisis multivariable; aunque, por cuestiones de estilo, presentaremos los resultados a través de gráficos, de forma que puedan entenderse sin necesidad de conocer los resultados específicos de los modelos desarrollados. Estos gráficos presentarán el efecto contextual de los regímenes locales de bienestar en relación con alguna característica de las élites, ciudadanía o municipios donde residen. En todo caso, en notas a pie de página se ofrecerá alguna información sobre el análisis realizado en cada caso.

3.1. Las coaliciones de gobernanza: agenda y alianzas

La puesta en marcha de políticas e iniciativas por parte del Gobierno local supone la necesidad de generar coaliciones de gobernanza, por las que establece alianzas con otros actores que le proporcionan recursos necesarios para ello (de información, asesoramiento, económicos, apoyo político, etc.). De esta forma, las coaliciones de gobernanza tienen dos elementos básicos: la agenda o áreas de política pública sobre las que se pretende actuar, por un lado, y las alianzas o conjuntos de actores con los que se actúa conjuntamente (An-

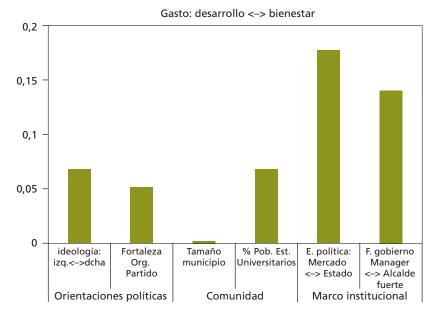


Gráfico 3. La agenda de los alcaldes: la influencia de orientaciones políticas, rasgos de la comunidad local, y marco institucional. Regresión OLS (coeficientes).

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta entre alcaldes. FAUI Project.

drews y Goldsmith, 1998; Imbriscio, 1997; DiGaetano y Klemanski, 1999; Ramírez, Navarro y Clark, 2008).

3.1.1. La agenda municipal: desarrollo económico y bienestar

¿Las autoridades públicas locales desarrollan una agenda diferente según el régimen local de bienestar en el que se sitúan? En el marco del proyecto *Fiscal Austerity and Urban Innovation* (FAUI) hemos preguntado a muestras representativas de alcaldes en 15 países sobre sus preferencias de gasto en diversas áreas y servicios municipales. Estas han sido agrupadas en dos grandes orientaciones: aquellas que tienen que ver con los servicios urbanos básicos y el desarrollo económico, por un lado, y aquellas que suponen la prestación de servicios de bienestar, por otro lado. La diferencia entre ellas mostraría si los alcaldes y alcaldesas creen que deben priorizar el gasto hacia las políticas de desarrollo (polo negativo) o hacia políticas de bienestar (polo positivo)³.

En el gráfico 3 hemos representado la influencia de diversos factores en relación con tres cuestiones que según la literatura podrían influir en la agenda municipal, entendida aquí como preferencia de gasto: rasgos de la comunidad local (tamaño del municipio o estatus de la población a partir del porcentaje de residentes con estudios universitarios), de los propios alcaldes (su orientación en la escala izquierda-derecha, así como la influencia que en ellos tiene la organización de sus respectivos partidos), y, por último, rasgos institucionales del régimen local de bienestar del país en el que se sitúan (economía política local y forma de gobierno). Puede apreciarse que los factores referidos al diseño institucional de los regímenes locales de bienestar explican en mayor medida las preferencias de gasto de los alcaldes que los otros rasgos. En concreto, la preferencia del gasto se orienta hacia políticas de bienestar cuando la forma de gobierno es la del alcalde fuerte en vez de la del mánager, y especialmente cuando la economía política local tiende al modelo regulado en vez de al modelo de mercado.

3.1.2. Las alianzas: entre la colaboración interadministrativa y la empresarial

Tal y como hemos indicado más arriba, el otro componente de las coaliciones es el de las alianzas, esto es, con qué actores suelen asociarse o colaborar preferen-

^{3.} Más detalles sobre este proyecto pueden consultarse en CLARK y NAVARRO (2007). Sobre la elaboración de la escala de preferencia de gasto, así como su validación, puede consultarse NAVARRO (2011) para el caso español.

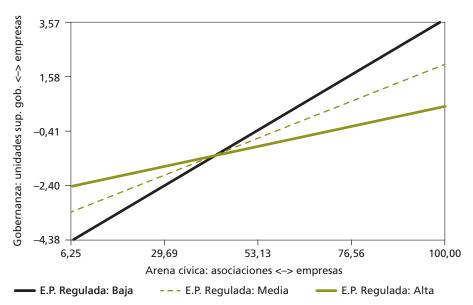


Gráfico 4. Las alianzas municipales: el efecto contextual de la economía política local. Análisis multinivel.

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas a secretarios. Proyecto UDITE.

temente los municipios para la puesta en marcha de sus iniciativas. En este caso, hemos analizado las respuestas dadas por secretarios y secretarias de ayuntamiento en 14 países en el marco del proyecto UDITE⁴. Además de rasgos referidos a la comunidad local y estilo de liderazgo de las autoridades públicas locales, el estudio preguntó qué actores suelen influir más en las decisiones municipales, y también con qué actores suele cooperar el municipio, en ambos casos, respecto a las iniciativas de desarrollo económico local.

Respecto al primer asunto, elaboramos una variable que mide qué actores son más influyentes en la esfera o arena cívica de la sociedad política local: grupos cívicos (asociaciones) o el mundo empresarial. Respecto al segundo asunto, elaboramos una variable que diferencia si el municipio tiende a colaborar en mayor medida con otras unidades de Gobierno o bien con el mundo empresarial, los dos grandes actores que pueden garantizar recursos necesarios para la puesta en marcha de iniciativas municipales⁵.

En el gráfico 4 puede apreciarse que, como era de esperar, cuando aumenta la influencia de las empresas también lo hace la colaboración con estas, en vez de con otras Administraciones. No obstante, esta pauta es diferente según la orientación de la economía política local de los regímenes locales de bienestar; a saber: es incentivada cuando se orienta al mercado, y en cambio se atenúa cuando es regulada. En otras palabras, en

economías políticas locales orientadas al mercado, los municipios dependen más de la influencia que tengan las empresas para establecer relaciones de colaboración que en economías políticas reguladas.

Así pues, los rasgos institucionales de los regímenes locales de bienestar condicionan preferencias y patrones de actuación a nivel local que, con cierta independencia de los rasgos de los propios municipios o de sus autoridades públicas, dan lugar a la conformación de diferentes modelos de gobernanza local. En su conjunto, otros análisis comparativos muestran que los modelos orientados al mercado privilegian los acuerdos con el mundo empresarial en torno a las políticas de desarrollo económico; los de tipo limitado favorecen, especialmente, alianzas con grupos locales en torno a políticas de bienestar; mientras que el modelo de bienestar conforma redes de alianzas más amplias, en las que participan actores de diferentes sectores en torno a políticas orientadas a la prestación de servicios de bienestar a la ciudadanía (Magnier et al., 2006; Ramírez et al., 2008; Navarro, 2009).

3.2. Las formas de prestación de servicios municipales: la privatización

Las evidencias previas han venido a mostrar que, con independencia de rasgos referidos a la comunidad lo-

^{4.} Sobre este proyecto puede consultarse Mouritzen y Svara (2002).

^{5.} Más detalles sobre los indicadores y análisis pueden consultarse en Navarro et al. (2008) y Navarro (2013).

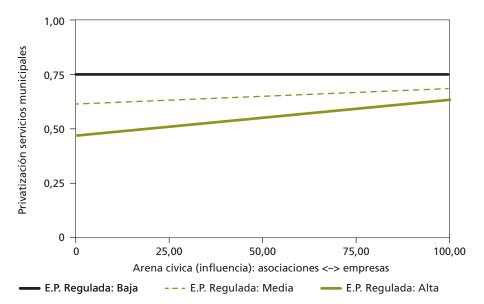


Gráfico 5. La extensión de la privatización: el efecto contextual de la economía política local. Análisis multinivel.

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas a secretarios. Proyecto UDITE.

cal o a las autoridades públicas municipales, los regímenes locales de bienestar orientan la acción de los municipios hacia cierto tipo de coaliciones de gobernanza. Pero ¿en qué medida influyen en la forma de prestación de los servicios?, ¿cómo afectan a la dimensión administrativa de la gobernanza local?

En la misma fuente utilizada para estudiar las alianzas, se preguntaba a los secretarios y secretarias de ayuntamiento si el municipio había privatizado algún servicio. ¿Depende esto de la influencia que tengan las empresas?, ¿depende de la orientación de la economía política local? Tal y como puede apreciarse en el gráfico 5, la influencia del mundo empresarial se traduce en un mayor grado de privatización de servicios municipales, algo señalado en la literatura. Ahora bien, la intensidad de esta tendencia es siempre mayor para aquellos municipios que se encuentran en regímenes locales de bienestar orientados al mercado (línea negra en el gráfico): la necesaria competencia entre municipios por la atracción de actividad económica que permita financiar los servicios, supone un incentivo para reducir costes de provisión de estos a través de su externalización (Huete y Navarro, 2010).

Otros estudios, centrados en países concretos, muestran que la extensión de la externalización de servicios se relaciona, fundamentalmente, con la búsqueda de la reducción de costes en la provisión de servicios. Pero análisis comparativos, como el ejemplo aquí presentado, muestran que existen variaciones en este patrón según los rasgos institucionales de los regímenes locales de bienestar: allí donde la economía política local hace depender la prestación de servicios en mayor medida de los ingresos propios, la externalización es mayor (Huete y Navarro, 2010).

3.3. La evaluación de los servicios municipales: la satisfacción de la ciudadanía

Además de los efectos señalados respecto a la acción de los Gobiernos locales, cabe pensar que los regímenes locales de bienestar puedan tener efectos en la opinión de la ciudadanía sobre la calidad de los servicios municipales. Con este objetivo hemos analizado datos procedentes de encuestas eurobarómetros que ofrecen muestras representativas de residentes de ciudades en 14 países europeos (43 287 entrevistas)⁶. En concreto, esta encuesta pregunta sobre el grado de satisfacción de la ciudadanía respecto a diversos servicios municipales. Aquí hemos elaborado una escala que da cuenta de la puntuación media para todos esos servicios en su conjunto (transporte público, servicios sanitarios, infraestructuras deportivas, infraestructuras culturales y espacios verdes). Pero ade-

^{6.} Eurobarómetros "flash" núms. 194 y 277.

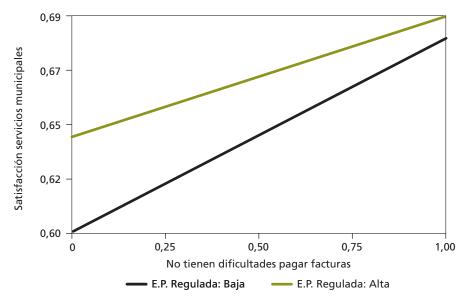


Gráfico 6. El efecto redistributivo de los sistemas locales de bienestar: situación socioeconómica y satisfacción con servicios municipales en ciudades europeas.

Fuente: elaboración propia a partir de eurobarómetros núms. 194 y 277.

más, hemos analizado si el nivel de satisfacción se relaciona con la situación socioeconómica de los entrevistados, tomando para ello el grado en el que declaran tener dificultades para pagar sus facturas. En general, los resultados muestran que cuando la situación socioeconómica es mejor (no se tienen dificultades para pagar facturas), también es mayor la satisfacción con los servicios municipales. Pero ¿hay diferencias según el régimen local de bienestar en el que se vive?

Tal y como puede apreciarse en el gráfico 6, el nivel de satisfacción de los residentes de municipios donde la economía política local se orienta a la regulación es mayor que el de aquellos donde se orienta hacia el mercado. Pero además, puede apreciarse en el gráfico que la pendiente de la recta en los regímenes locales de bienestar orientados hacia la regulación es menor que en el caso de los que se orientan hacia el mercado. O de otra forma: entre las personas que tienen menos dificultades, las diferencias en la satisfacción con los servicios municipales según el tipo de economía política local son menores que entre aquellas que tienen más dificultades (las diferencias entre líneas). Esto supondría que vivir en un régimen local orientado al mercado ensancha las diferencias socioeconómicas entre sus habitantes respecto a su satisfacción con los servicios municipales; si se quiere, que producen menos efectos redistributivos; al menos, a tenor de la opinión que la ciudadanía tiene al respecto.

4. El espacio estratégico para la reforma local: rutas posibles

Las evidencias presentadas muestran que, como es sabido, existen diferentes modelos o sistemas de gobierno local en función del diseño institucional que para ellos hace el Gobierno central. Aquí hemos enfrentado la tarea de medir de forma comparativa algunos de los rasgos que diferencian a tales modelos, y en especial, que ello se relaciona con el papel asignado al Gobierno y Administración local en el conjunto del Estado y la orientación que este tiene hacia diferentes modelos de estado de bienestar. O más llanamente, que no se trata únicamente de diferencias en ciertos aspectos institucionales que se reflejan en la legislación o régimen local, sino que muestran la orientación de los gobiernos locales en cuanto a su papel de la extensión del estado de bienestar.

Es por ello que tales diferencias, la existencia de diferentes regímenes locales de bienestar, no suponen únicamente un ejercicio comparativo de carácter descriptivo. La idea principal de este trabajo es que tales modelos tienen consecuencias —o efectos— sobre la orientación de la acción de las autoridades públicas locales con cierta independencia de los rasgos de la comunidad local en la que actúan, o sus propios rasgos y orientaciones personales; así como también sobre la calidad de los servicios. Existen efectos institucionales por los que el régimen local de bienestar orienta el modelo de gobernanza, la forma de prestación de servi-

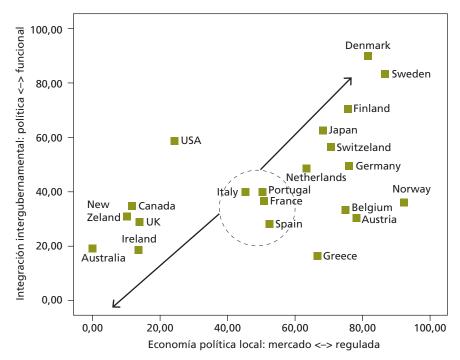


Gráfico 7. El espacio estratégico para la reforma del gobierno local: estrategias principales.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del proyecto "Bienestar y Sociedad Política Local" (CSPL/UPO; CSO2002-01936).

cios, y con ello, la satisfacción de la ciudadanía respecto a estos; al menos en las evidencias que aquí hemos mostrado.

Muy resumidamente, estas evidencias señalan que los regímenes locales de bienestar que configuran economías políticas locales reguladas, que confieren un papel relevante al sector público local, favorecen la cooperación interadministrativa, reducen la propensión hacia la privatización de servicios, y presentan un nivel más elevado de satisfacción entre la ciudadanía, y especialmente entre los que ocupan una situación socioeconómica más desfavorable. Efectos contrarios cuando se trata de regímenes locales de bienestar que se orientan al mercado.

En su conjunto, el análisis realizado supone que las dimensiones que dan cuenta del diseño institucional de los regímenes locales de bienestar, y los efectos ligados a ellas, configuran un "espacio estratégico para la reforma local". Cabría, pues, leer las propuestas de reforma del gobierno local a tenor de hacia qué punto de ese espacio se orientan. De forma esquemática, cabría hablar de dos estrategias de reforma "polares". Por un lado, una estrategia iría hacia la constitución de regímenes locales de bienestar con una fuerte orientación hacia economías locales reguladas y un alto grado de integración funcional, un sector público local con fuertes capacidades para la prestación de servicios

(parte superior derecha del gráfico 7). Al contrario, otra estrategia configuraría una economía política local orientada al mercado, en donde prevalecería la integración política sobre la funcional, esto es, municipios que gozarían de reconocimiento y capacidades políticas, pero sin capacidades para prestación de servicios a la ciudadanía, a no ser que compitan entre ellos para atraer actividad económica que logre financiarlos.

Hemos visto que la primera estrategia da lugar a coaliciones de gobernanza plurales en donde participan actores institucionales, económicos y de la sociedad civil, así como a una mayor satisfacción de la ciudadanía con los servicios municipales. La segunda, en cambio, incentiva las coaliciones con el mundo empresarial, la privatización de servicios, y no solo un menor nivel de satisfacción con estos, sino una mayor diferencia entre ciudadanos con mayor y menor estatus socioeconómico. Estas evidencias suponen la posibilidad de anticipar posibles efectos de las estrategias de reforma que se lleven a cabo.

Si nos centramos en el debate actual sobre la necesaria reforma del gobierno y administración local en España, este espacio estratégico puede servir para ilustrar la propuesta de reforma de los gobiernos locales que se realiza desde el Gobierno central respecto a la situación actual, o el "régimen local" configurado por algunas comunidades autónomas a través de legislaciones específicas (Andalucía o Cataluña). Sin entrar en los detalles de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuestión debatida en otros capítulos de esta obra, su propuesta orienta la situación del sistema de gobierno local en España hacia la zona inferior del espacio estratégico, pues, por un lado, se reducen las competencias municipales, y, por otro, se limita su capacidad administrativa para decidir sobre qué servicios prestar. Esto es, sin modificar el nivel de integración política en la forma de reconocimiento constitucional como unidad de gobierno, se reducen sus capacidades administrativas y su integración funcional con vista a la provisión de servicios a la ciudadanía. Además, sin que exista una modificación sustantiva respecto a las fuentes de financiación en la economía política local, esta, en cambio, puede verse modificada por los criterios establecidos para decidir sobre la prestación de servicios y mediante qué modalidad.

En general, se configura una estrategia de reforma que se acerca más al "modelo de agencia local" que al modelo de gobierno local fuerte orientado a la provisión de servicios de bienestar a la ciudadanía. En cambio, el análisis de los "regímenes locales autonómicos", y en particular el que establece la Ley de autonomía local de Andalucía, supone una estrategia de reforma que implica orientar a los gobiernos municipales hacia el modelo fuerte, al conceder claramente competencias, mayor autonomía sobre qué servicios prestar y cómo hacerlo.

Evidentemente, un análisis pormenorizado de los sistemas de gobierno local desde una perspectiva jurídica podría revelar más diferencias de detalle entre los modelos de regímenes locales de bienestar aquí analizados, pero no cabe duda de que existen diferencias sustantivas entre ellos, que producen diferentes efectos, algunos de ellos evidenciados aquí, y de que, por tanto, se trata de evidencias que deberían considerarse al diseñar cualquier estrategia de reforma del sistema de gobierno local en España.

5. Bibliografía

- Andrews, Caroline y Goldsmith, Michael, "From Local Government to Local Governance: And beyond?", *International Political Science Review*, 1998, vol. 19, núm. 2, pp. 101-117.
- Bäck, Henry, Heinelt, Hubert y Magnier, Annick, *The European Mayor*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

- CLARK, Terry N. y NAVARRO, Clemente J., *La Nueva Cultu*ra *Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2007.
- DIGAETANO, Alan y KLEMANSKI, John S., *Power and City Governance*, Minnesota University Press, Minnesota, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.
- Ferrera, Maurizio, *Modelli di solidarietà*, il Mulino, Bolonia, 1993.
- HALL, Peter A. y Soskice, David, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Huete, María Á., *Nueva gobernanza y servicios munici*pales en Estados Unidos, Noruega y España, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2010.
- Huete, María Á. y Navarro, Clemente J., "Las instituciones, las políticas y la colaboración para la prestación de servicios en el ámbito local. Estudio comparado de casos", *Revista Española de Ciencia* Política, núm. 24, 2010, pp. 33-52.
- Imbroscio, David, *Reconstructing City Politics*, Sage, Londres, 1997.
- Magnier, Annick, Navarro, Clemente J. y Russo, Giuseppe, "Urban Systems as Growth Machines? Mayors' Governing Network against Indeterminacy", en Bäck, Henry, Heinelt, Hubert y Magnier, Annick (eds.), *The European Mayor*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, pp. 201-220.
- Mossberger, Karen y Stoker, Gerry, "The evolution of urban regime theory. The challenge of conceptualization", *Urban Affairs Review*, julio 2001, vol. 36, 6, pp. 810-835.
- MOURITZEN, Poul E. y SVARA, James H., *Leadeship at the Appex*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2002.
- Navarro, Clemente J., El nuevo localismo. Municipio y democracia en la sociedad global, Diputación de Córdoba, Córdoba, 1998.
- NAVARRO, Clemente J., "Local Political Opportunity Structures as Action Arena For Mayors. A 'Mediating Filter' Between Local Groups and Local Political Leaders", en Delwit, P., Pilet, J. B., Reynaert, H. y Steyvers, K. (eds.), Local Political Leadership in Europe Town Chief, City Boss or Loco President?, Vaden Broele Publishers, Bruseless, 2009.
- Navarro, Clemente J. y Ramírez, María A., "Autonomía y gobierno local en perspectiva comparada. El caso de la Unión Europea y Latinoamérica", *Revista de Humanidades*, 2000, núm. 11, pp. 273-287.

- NAVARRO, Clemente J. y Rodríguez, María J., Sistemas locales de bienestar y gobernanza multinivel, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- Navarro, Clemente J., Magnier, Annick y Ramírez, M.ª Antonia, "Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and Intergovernmental Effects by Multi-Level Comparison", *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32 (3), pp. 531-547.
- NAVARRO, Clemente J., RAMÍREZ, María A. y RULL, Luis, "The Structure of Opportunities to New Localism and 'Globalization': Meso-Level Political and Cultural Factors", en Entrena, F. (ed.), Local Reactions to Globalization, Nova Press, New York, 2001.

- Page, Edward y Goldsmith, Michael, *Central and Local Government Relations*, Sage, Londres, 1987.
- Ramírez, María A., *Gobernanza urbana en un contexto multinivel*, Tesis Doctoral, Universidad Pablo de Olavide, 2005.
- Ramírez, María A., Navarro, Clemente J. y Clark, Terry N., "Mayors and Local Governing Coalitions in Western Democracies: a Cross-National Comparison", *Local Government Studies*, 2008, núm. 34 (2), pp. 147-178.
- Rodríguez-García, María J., Familias, políticas públicas y bienestar, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2010. ■