
Règims locals de benestar: trets principals i alguns efectes*

Clemente J. Navarro Yáñez

Director del Centre de Sociologia i Polítiques Locals - Universitat Pablo de Olavide.

Responsable de l'Observatori del Govern Local - Fundació Centre d'Estudis Andalusos

- 1. Introducció**
- 2. L'anàlisi dels règims locals de benestar**
 - 2.1. Sistemes de govern local: algunes dimensions bàsiques
 - 2.2. Règims locals de benestar: una visió comparada
- 3. Els efectes dels règims locals de benestar: governança, prestació de serveis i ciutadania**
 - 3.1. Les coalicions de governança: agenda i aliances
 - 3.1.1. L'agenda municipal: desenvolupament econòmic i benestar
 - 3.1.2. Les aliances: entre la col·laboració interadministrativa i l'empresarial
 - 3.2. Les formes de prestació de serveis municipals: la privatització
 - 3.3. L'avaluació dels serveis municipals: la satisfacció de la ciutadania
- 4. L'espai estratègic per a la reforma local: rutes possibles**
- 5. Bibliografia**

Resum

Aquest treball presenta el concepte de "sistemes locals de benestar" com a instrument analític per estudiar el paper dels governs locals en la provisió de serveis des d'una perspectiva comparada. S'hi aporten alguns elements que donen compte de les seves dimensions bàsiques, així com alguns indicadors per a la seva mesura. Aquests s'apliquen per mostrar una visió comparada dels sistemes locals de benestar, així com l'estudi empíric d'alguns dels seus efectes. Finalment es mostra la seva utilitat per conèixer l'orientació de les polítiques i processos de reforma dels governs locals.

Paraules clau: *Govern local; anàlisi comparat; estat de benestar.*

*. Estudi presentat a les jornades: *¿Un nuevo modelo de gobierno local?: municipios, diputaciones y Estado autonómico*, organitzades per la Fundació Democràcia i Govern Local, la Diputació de Jaén i el Centre d'Estudis Andalusos (Conselleria de la Presidència), i celebrades a Jaén, el 10 d'octubre de 2013.

Aquest text presenta alguns dels resultats de la línia d'investigació que sobre governança local es desenvolupa des del Centre de Sociologia i Polítiques Locals de la Universitat Pablo de Olavide, de Sevilla. Per tant, agraeixo les seves contribucions a totes les investigadores i els investigadors d'aquest centre que han treballat amb mi en el seu desenvolupament. En especial, a María J. RODRÍGUEZ-GARCÍA pel que fa a la reflexió sobre sistemes locals de benestar.

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. Introducció

La reforma del Govern local ha estat en l'agenda dels països europeus al llarg de les dues últimes dècades. En bona mesura, això es deu als canvis socioeconòmics i institucionals que incideixen en el paper que les autoritats i administracions públiques poden jugar per atendre les necessitats i demandes de la ciutadania. I a això no són aliens el Govern i l'Administració locals, ja que són part integral de l'estructura estatal.

El règim local, entès com el conjunt de normatives que afecten aquest nivell de govern, configura una sèrie de capacitats polítiques i administratives per a aquest en el conjunt de l'Estat. Per tant, la seva reforma suposa modificar una part substancial d'aquest, el que pot variar en funció del paper que el mateix té assignat.

No és objecte d'aquest text argumentar sobre l'actual, i necessària, reforma del govern local a Espanya, almenys, explícitament. Es pretén més aviat mostrar que les diferències entre sistemes de govern local es relacionen estretament amb el model d'estat de benestar existent a cada país, per configurar amb això diferents règims locals de benestar que tenen efectes diferents sobre l'actuació dels municipis i la percepció que d'aquesta té la ciutadania. Aquest exercici oferiria, doncs, alguns elements per conèixer quins trets dels sistemes de govern local produeixen quins efectes, i amb això, què cal esperar de les diferents propostes sobre la necessària reforma del govern local a Espanya.

2. L'anàlisi dels règims locals de benestar

Com és sabut, des d'una perspectiva comparada, hi ha diferents models de sistemes de govern local en atenció a la regulació que els seus respectius governs centrals fan per a aquests. A grans trets, se solen diferenciar tres models –segons les capacitats polítiques i administratives que concedeixen als municipis en el conjunt de l'Estat–, que estan localitzats en certes àrees geogràfiques: nord-centre d'Europa, el sud d'Europa i l'àrea anglosaxona; als quals caldria afegir el model llatinoamericà, atesa la seva combinació de característiques dels dos últims (Navarro, 1998; Navarro, Ramírez i Rull, 2001; Navarro i Ramírez, 2000).

Aquestes diferències –o models– es reflecteixen en un determinat disseny institucional que és possible descompondre en algunes dimensions bàsiques, per mesurar-les posteriorment amb l'objectiu de realitzar comparacions sistemàtiques. Quines són aquestes dimensions?, quins valors assoleix cada país en elles?, s'identifiquen els models o sistemes de govern local que assenyala la literatura?, guarden alguna relació amb els règims o estats de benestar existents en cada cas? Aquest apartat es dedica a mostrar evidències per intentar respondre a aquestes qüestions.

2.1. Sistemes de govern local: algunes dimensions bàsiques

Així doncs, quins trets o aspectes institucionals diferencien els sistemes de govern local? Caldria diferenciar, bàsicament, tres: l'economia política local, la integra-

ció intergovernamental i la forma de govern.¹ La primera es refereix a la capacitat de regulació socioeconòmica del Govern i l'Administració local, en funció de la seva estructura d'ingressos, així com l'existència de processos d'equalització –anivellament– fiscal entre municipis. Aquí, seguint Hall i Soskice (2001), cal diferenciar dues orientacions bàsiques. D'una banda, el model orientat al mercat, on els municipis depenen fonamentalment del seu propi finançament a través de tipus impositius sobre la propietat i, especialment, sobre l'activitat econòmica, de manera que depenen de la seva capacitat d'atreure-la en competència amb altres municipis. D'altra banda, un model regulat en el qual els ingressos municipals deriven de la propietat, però especialment de la renda dels seus habitants, a més d'existir exercicis redistributius per part del Govern central mitjançant les seves transferències. Aquesta és la diferència principal que assenyala la literatura entre els models europeus i anglosaxons, i, en particular, el nord-americà (Mossberger i Stoker, 2001).

La integració intergovernamental es pot donar a través de dues dimensions, que Page i Goldsmith (1987) denominen "localisme polític" i "localisme legal". El primer suposa l'existència de capacitats com a unitat política: el reconeixement constitucional de l'autonomia local; l'establiment del principi de "competències generals"; l'absència de supervisió directa per part del Govern central, o l'establiment de límits presupostaris quant a deute. El segon suposa el reconeixement de capacitats administratives, com a provisor de serveis a la ciutadania, evidenciat, a més de pel rang de competències assignades, per exemple, pel percentatge de despesa i empleats públics que concentra el Govern local. Així, els sistemes de govern local es diferencien segons prevalgui una d'aquestes dimensions, com, per exemple, l'àmpliament ressenyada diferència entre el nord i sud d'Europa, on preval el localisme legal i polític, respectivament (Page i Goldsmith, 1987).

La forma de govern es refereix, principalment, a la manera en què s'estableix la divisió del treball entre representants polítics, i en particular l'alcalde, d'una banda, i les autoritats administratives als municipis. Aquí se solen distingir, *grosso modo*, tres models.

L'"alcalde fort", on aquest és l'autoritat màxima del Govern i de l'Administració municipals, com és comú en el sud d'Europa. El "model col·legiat", en el qual uns comitès de representants municipals decideixen sobre les polítiques i serveis municipals, com és el cas del nord d'Europa. I, finalment, el model "màner", en què hi ha una nítida diferenciació entre política i administració, ja que la segona recau en la figura d'un gerent (màner), que té encomanades responsabilitats de gestió ben diferenciades de les tasques que exerceixen els representants públics. Aquest seria el cas de Finlàndia o Irlanda a Europa, així com a bona part d'estats dels Estats Units (Mouritzen i Svava, 2002; Bäck, Heinelt i Magnier, 2006).

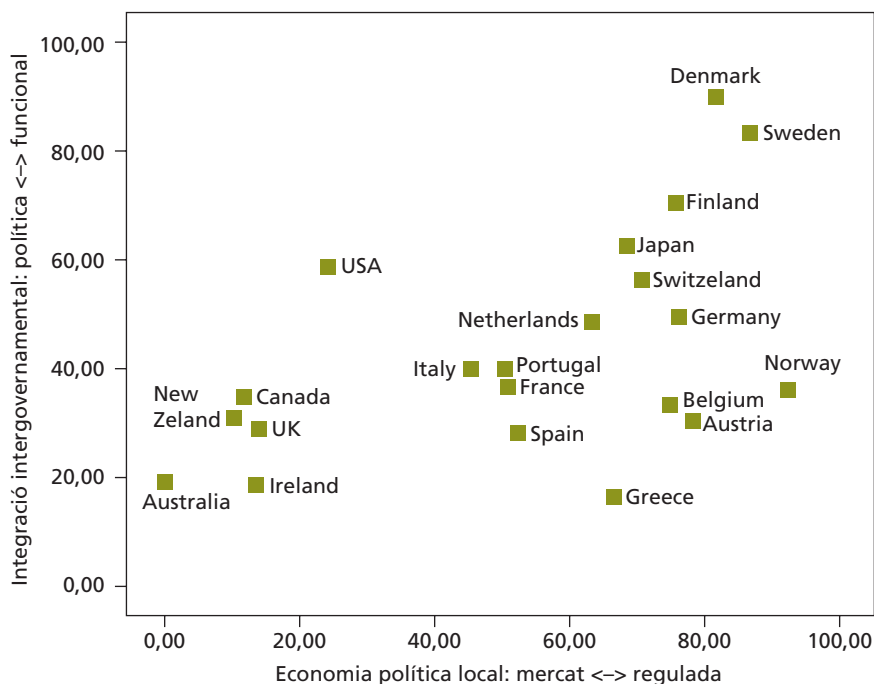
Mitjançant l'ús de diferents indicadors s'han mesurat aquestes tres dimensions dels sistemes de govern local per a 21 països, i els resultats per a les dues primeres dimensions es mostren en el gràfic 1. En general, es pot apreciar l'existència de certa associació entre l'orientació de l'economia política local i el model d'integració intergovernamental; a saber: quan preval una economia política local regulada, la integració tendeix a ser funcional, i al contrari, quan la primera tendeix a orientar-se al mercat, la integració és de tipus polític.²

A més, es pot apreciar que hi ha dos models clarament diferenciats. D'una banda, a la part superior del gràfic, els casos on es combinen una economia política regulada i una forta integració funcional. Es tracta de municipis que tenen una àmplia gamma de competències i capacitats administratives en el marc d'un ampli suport intergovernamental per a això, amb estructures d'ingressos en les quals destaquen els que provenen de la renda, a més de disposar de sistemes d'equalització –o anivellació– fiscal intermunicipal. Serien sistemes de "govern local fort" orientats a la provisió de serveis de benestar. Destaquen aquí els països del nord d'Europa, i especialment els de l'àrea escandinava, a excepció de Noruega, on hi ha majors nivells d'integració política que funcional.

D'altra banda, a la part inferior esquerra del gràfic, veiem un model en el qual es combinen una economia política local orientada al mercat i una forta integració política. És a dir, governs municipals reconeguts jurídica-

1. La delimitació i l'operacionalització d'aquestes tres dimensions son resultat del projecte "*Bienestar y Sociedades Políticas Locales*" (BySPL), finançat pel Ministeri de Ciència i Innovació, i realitzat pel Centre de Sociologia i Polítiques Locals de la Universitat Pablo de Olavide. Més detalls sobre aquestes dimensions, els seus indicadors i les fonts de dades utilitzades, es poden consultar en NAVARRO *et al.* (2008); RAMÍREZ (2005); HUETE (2010). Aquí s'han inclòs en les anàlisis empíriques altres països no prèviament analitzats en aquestes publicacions.

2. La correlació entre aquestes dues dimensions és igual a 0,50; la correlació entre l'indicador d'economia política local i integració funcional és igual a 0,55, i respecte a la integració política igual a -0,20.



Gràfic 1. Sistemes de govern local: economia política local i integració intergovernamental.

Font: projecte "Bienestar y Sociedad Política Local" (CSPL-UPO).

ment, però que tenen poques capacitats administratives per a la prestació de serveis, i que depenen, fonamentalment, de l'atracció d'activitat econòmica per poder finançar-se, amb una estructura d'ingressos on prevalen els que provenen d'aquesta. Es tracta, bàsicament, d'"agències locals" la capacitat d'actuació de les quals depèn de la seva capacitat d'atraure activitat econòmica al municipi. Seria el cas dels països de l'àrea anglosaxona, tenint una posició intermèdia Estats Units com a conseqüència de la variabilitat interna entre estats.

Enmig d'aquests dos models se situen països europeus de l'àrea mediterrània, de marcada tradició napoleònica, com és el cas espanyol. En aquest cas combinen una certa orientació cap a una economia política regulada, però amb la intensitat del primer model ressenyat – destacant els ingressos per la propietat (en comptes de l'activitat econòmica o la renda)–, amb una forta integració política, més que de caràcter funcional. Es tracta de sistemes de "govern local limitat", perquè, encara que gaudeixen de reconeixement constitucional i capacitats genèriques d'actuació, tenen poques capacitats administratives per a la prestació de serveis.

A aquests caldria afegir un quart model, característic dels països del centre d'Europa, que comparteixen amb el "model fort" una clara orientació cap a economies polítiques regulades, però amb un model d'integració intergovernamental més equilibrat entre l'orien-

tació funcional i la política, en alguns casos similar al dels països mediterranis, però molt superior al dels de l'àrea anglosaxona. Es tracta de sistemes de govern local en què es dota de capacitats administratives als municipis, però en el marc d'un sistema de coordinació intergovernamental basat en principis d'equalització fiscal i coordinació politicoadministrativa.

2.2. Règims locals de benestar: una visió comparada

Així doncs, sembla que els indicadors mostren els grans models de sistemes de govern local a què es refereix la literatura. Però de la visualització del gràfic anterior també pot derivar certa afinitat entre els sistemes de govern local i els règims d'estat de benestar existents als països analitzats. Així, per fer ús de la proposta originària sobre règims de benestar realitzada per Esping-Andersen (1990) o Ferrera (1993), es pot apreciar que el model de sistema de "govern local fort" apareix als països que es corresponen amb el règim socialdemòcrata o universalista; el model "centreeuropeu", amb el règim corporatiu o ocupacional (on sol incloure's també el cas de França); el model d'"agència local", amb el règim de benestar liberal o residual; i, finalment, el model de "govern limitat",

Taula 1. L'afinitat entre règims de benestar i sistemes de govern local					
		Règim de benestar (a nivell estatal)			
		Liberal	Mixt	Ocupacional o corporatiu	Universalista o socialdemòcrata
Sistema de govern local	Agència local	– Estats Units – Regne Unit – Irlanda – Nova Zelanda – Canadà – Austràlia			
	Limitat		– Itàlia – Portugal – Espanya – Grècia	França	
	Fort			– Alemanya – Bèlgica – Àustria – Suïssa – Japó	– Dinamarca – Suècia – Finlàndia – Noruega – Holanda

amb el règim de benestar mixt o mediterrani, que combina trets de l'universalista i l'ocupacional (a excepció de França).

Aquesta associació entre sistemes de govern local i règims de benestar mostra que els primers suposen *règims locals de benestar*, si es vol, l'extensió territorial (a nivell local) del règim o lògica de provisió de serveis de benestar existent a cada país. De fet, més enllà del debat sobre la seva sostenibilitat, els règims o estats de benestar enfronten dos tipus de reptes. Un, en la seva dimensió substantiva relativa al conjunt de serveis i prestacions que realitzen. En aquest cas, per exemple, en l'atenció als drets de la dona, la seva incorporació al mercat de treball i la conciliació familiar, cridant l'atenció sobre el caràcter més o menys desfamiliaritzador de l'estat de benestar (Rodríguez-García, 2010). Un altre, en la seva dimensió procedimental referida al paper que diferents agents, i en concret administracions públiques, juguen en la provisió de serveis de benestar, i, amb això, la seva extensió territorial mitjançant la descentralització (Navarro i Rodríguez, 2009). Des d'aquesta perspectiva, els règims locals de benestar mostrarien el paper assignat a l'àmbit local respecte a aquest segon repte, i, per tant, un element central del disseny territorial de l'estat de benestar.

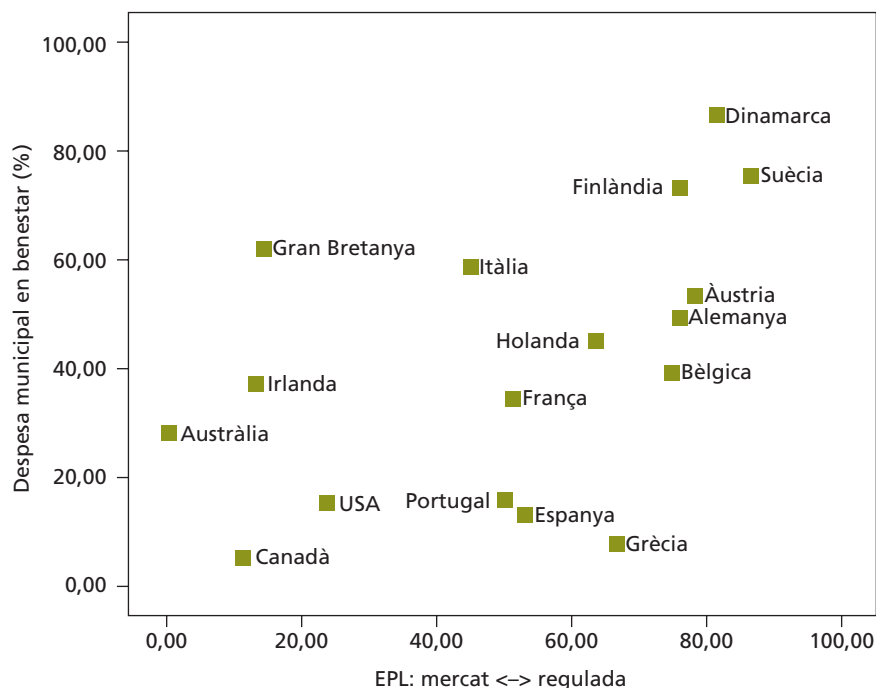
Per tenir una visió més concreta de les diferències entre els règims locals de benestar, hem considerat el percentatge de despesa en política social (educació,

sanitat i serveis socials) sobre el total de la despesa municipal a cada país, posant-lo en relació amb les dues dimensions del sistema de govern local que estem analitzant. Es pot apreciar que els models orientats al mercat, llevat de l'excepció de la Gran Bretanya, presenten un menor percentatge de despesa en benestar en els seus pressupostos que els orientats a una economia política local regulada; de fet, la correlació entre les dues variables és igual a 0,39.

Les anàlisis prèvies mostren que, en comparar de manera sistemàtica els sistemes locals de benestar, apareix una relació bastant clara amb els règims de benestar a nivell estatal, així com la importància de la despesa en benestar que realitzen els municipis. Caldria assenyalar, doncs, que aquestes evidències apunten a l'existència de diferents règims locals de benestar, on govern i administracions municipals suposen una part integral del projecte estatal en el seu conjunt, o encara més, com a instrument central pel qual afrontar un dels reptes de l'estat de benestar: la seva extensió territorial.

3. Els efectes dels règims locals de benestar: governança, prestació de serveis i ciutadania

Per mostrar evidències sobre aquests efectes, farem ús de diverses fonts referides a enquestes realitzades en-



Gràfic 2. Règims locals de benestar: economies polítiques locals i percentatge de despesa municipal en benestar.

Font: elaboració pròpia a partir de dades del projecte "Bienestar y Sociedad Política Local" (CSPL/UPO; CSO2002-01936)

tre mostres representatives d'autoritats públiques locals, així com ciutadania, a diversos països. L'objectiu principal és mostrar l'existència d'un "efecte contextual", derivat d'alguna característica del sistema de govern local, sobre preferències i comportaments d'élits i ciutadania, amb independència dels seus trets individuals. O d'una altra manera, elits o ciutadania que són similars però viuen en diferents règims locals de benestar, desenvolupen diferents preferències i comportaments?

Amb aquest objectiu farem servir tècniques d'anàlisi multivariable; encara que, per qüestions d'estil, presentarem els resultats a través de gràfics, de manera que es puguin entendre sense necessitat de conèixer els resultats específics dels models desenvolupats. Aquests gràfics presentaran l'efecte contextual dels règims locals de benestar en relació amb alguna característica de les elits, ciutadania o municipis on resideixen. En tot cas, en notes a peu de pàgina s'oferirà alguna informació sobre l'anàlisi realitzada en cada cas.

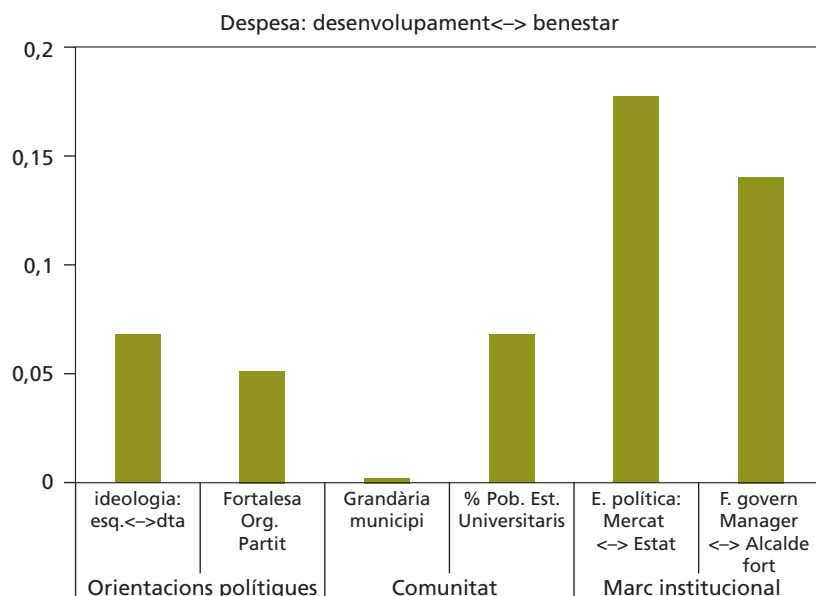
3.1. Les coalicions de governança: agenda i aliances

La posada en marxa de polítiques i iniciatives per part del Govern local suposa la necessitat de generar coalicions de governança, per les quals estableix aliances amb altres actors que li proporcionen recursos necessaris per a això (d'informació, assessorament, econòmics, suport polític, etc.). D'aquesta manera, les coalicions de governança tenen dos elements bàsics: l'agenda o àrees de política pública sobre les quals es pretén actuar, d'una banda, i les aliances o conjunts d'actors amb els quals s'actua conjuntament (Andrews i Goldsmith, 1998; Imbriscio, 1997; DiGaetano i Klemanski, 1999; Ramírez, Navarro i Clark, 2008).

3.1.1. **L'agenda municipal: desenvolupament econòmic i benestar**

3.1.1. L'agenda municipal: desenvolupament econòmic i benestar

Les autoritats públiques locals desenvolupen una agenda diferent segons el règim local de benestar en el qual se situen? En el marc del projecte *Fiscal Austerity and Urban Innovation* (FAUI) hem preguntat a mostres representatives d'alcaldes en 15 països sobre les seves preferències de despesa en diverses àrees i serveis municipals. Aquestes han estat agrupades en dues grans orientacions: les que tenen a veure amb els serveis urbans bàsics i el desenvolupament econòmic, d'una banda, i les que suposen la prestació de serveis de benestar, d'altra banda. La diferència entre les mateixes mostraria si els alcaldes i alcaldesses creuen que han de prioritzar la despesa cap a les polítiques de



Gràfic 3. L'agenda dels alcaldes: la influència d'orientacions polítiques, trets de la comunitat local, i marc institucional. Regressió OLS (coeficients).

Font: elaboració pròpia a partir d'enquesta entre alcaldes. *FAUI Project*.

desenvolupament (pol negatiu) o cap a polítiques de benestar (pol positiu).³

En el gràfic 3 hem representat la influència de diversos factors en relació amb tres qüestions que segons la literatura podrien influir en l'agenda municipal, entesa aquí com a preferència de despesa: trets de la comunitat local (mida del municipi o estatus de la població a partir del percentatge de residents amb estudis universitaris), dels alcaldes mateixos (la seva orientació en l'escala esquerra-dreta, així com la influència que hi té l'organització dels seus respectius partits), i, finalment, trets institucionals del règim local de benestar del país on se situen (economia política local i forma de govern). Es pot apreciar que els factors referits al disseny institucional dels règims locals de benestar expliquen en major mesura les preferències de despesa dels alcaldes que els altres trets. En concret, la preferència de la despesa s'orienta cap a polítiques de benestar quan la forma de govern és la de l'alcalde fort en comptes de la del mànager, i especialment quan l'economia política local tendeix al model regulat en comptes del model de mercat.

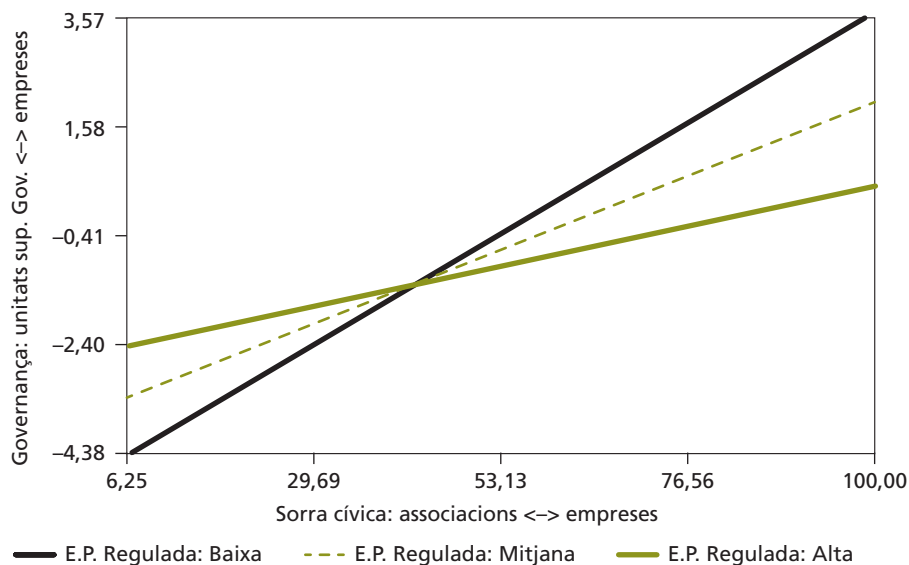
3.1.2. Les aliances: entre la col·laboració interadministrativa i l'empresarial

Tal com hem indicat més amunt, l'altre component de les coalicions és el de les aliances, és a dir, amb quins actors se solen associar o solen col·laborar preferentment els municipis per a la posada en marxa de les seves iniciatives. En aquest cas, hem analitzat les respostes donades per secretaris i secretàries d'ajuntament a 14 països en el marc del projecte UDITE.⁴ A més de trets referits a la comunitat local i estil de lideratge de les autoritats públiques locals, l'estudi va preguntar quins actors solen influir més en les decisions municipals, i també amb quins actors sol cooperar el municipi, en ambdós casos, respecte a les iniciatives de desenvolupament econòmic local.

Respecte al primer assumpte, vam elaborar una variable que mesura quins actors són més influents en l'esfera o sorra cívica de la societat política local: grups cívics (associacions) o el món empresarial. Respecte al segon assumpte, vam elaborar una variable que diferencia si el municipi tendeix a col·laborar en major mesura amb altres unitats de Govern o bé amb el món empresarial, els dos grans actors que poden garantir

3. Més detalls sobre aquest projecte es poden consultar en CLARK i NAVARRO (2007). Sobre l'elaboració de l'escala de preferència de despesa, així com la seva validació, es pot consultar NAVARRO (2011) per al cas espanyol.

4. Sobre aquest projecte es pot consultar MOURITZEN i SVARA (2002).



Gràfic 4. Les aliances municipals: l'efecte contextual de l'economia política local. Anàlisi multinivell.

Font: elaboració pròpia a partir d'enquestes a secretaris. Projecte UDITE.

recursos necessaris per a la posada en marxa d'iniciatives municipals.⁵

Al gràfic 4 es pot apreciar que, com era d'esperar, quan augmenta la influència de les empreses també ho fa la col·laboració amb aquestes en comptes d'altres administracions. Tanmateix, aquesta pauta és diferent segons l'orientació de l'economia política local dels règims locals de benestar, a saber: és incentivada quan s'orienta al mercat, i en canvi s'atenua quan és regulada. En altres paraules, en economies polítiques locals orientades al mercat, els municipis depenen més de la influència que tinguin les empreses per establir relacions de col·laboració que en economies polítiques regulades.

Així doncs, els trets institucionals dels règims locals de benestar condicionen preferències i patrons d'actuació a nivell local que, amb certa independència dels trets dels municipis mateixos o de les seves autoritats públiques, donen lloc a la conformació de diferents models de governança local. En el seu conjunt, altres anàlisis comparatives mostren que els models orientats al mercat privilegien els acords amb el món empresarial al voltant de les polítiques de desenvolupament econòmic; els de tipus limitat afavoreixen, especialment, aliances amb grups locals al voltant de polítiques de benestar; mentre que el model de benestar conforma xarxes d'aliances més àmplies, en què participen actors de diferents

sectors al voltant de polítiques orientades a la prestació de serveis de benestar a la ciutadania (Magnier *et al.*, 2006; Ramírez *et al.*, 2008; Navarro, 2009).

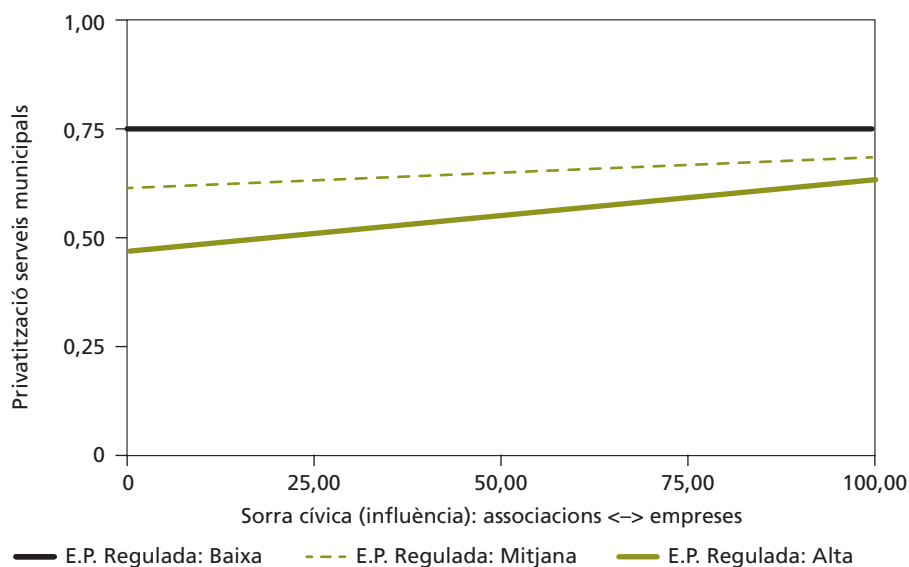
3.2. Les formes de prestació de serveis municipals: la privatització

Les evidències prèvies han mostrat que, amb independència de trets referits a la comunitat local o a les autoritats públiques municipals, els règims locals de benestar orienten l'acció dels municipis cap a cert tipus de coalicions de governança. Però en quina mesura influeixen en la forma de prestació dels serveis?, com afecten la dimensió administrativa de la governança local?

En la mateixa font utilitzada per estudiar les aliances, es preguntava als secretaris i secretàries d'ajuntament si el municipi havia privatitzat algun servei. Depèn això de la influència que tinguin les empreses?, depèn de l'orientació de l'economia política local? Tal com es pot apreciar al gràfic 5, la influència del món empresarial es tradueix en un major grau de privatització de serveis municipals, cosa que assenyalava la literatura. Ara bé, la intensitat d'aquesta tendència és sempre major per als municipis que es troben en règims locals de benestar orientats al mercat (línia negra en el gràfic): la necessària

5. Més detalls sobre els indicadors i les anàlisis es poden consultar en NAVARRO *et al.* (2008) i NAVARRO (2013).

6. Eurobaròmetres "flash" núm. 194 i 277.



Gràfic 5. L'extensió de la privatització: l'efecte contextual de l'economia política local. Anàlisi multinivell.

Font: elaboració pròpia a partir d'enquestes a secretaris. Projecte UDITE.

competència entre municipis per l'atracció d'activitat econòmica que permeti finançar els serveis, suposa un incentiu per reduir costos de provisió d'aquests a través de la seva externalització (Huete i Navarro, 2010).

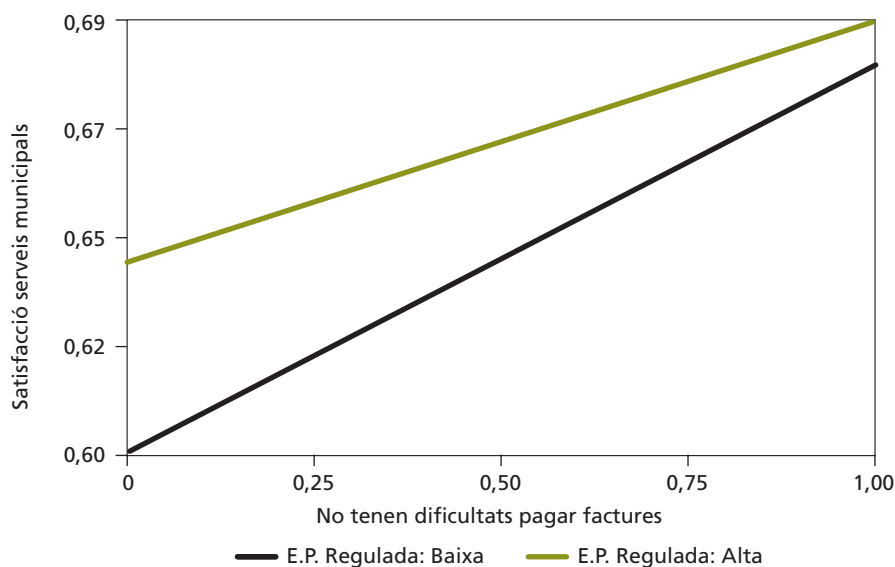
Altres estudis, centrats en països concrets, mostren que l'extensió de l'externalització de serveis es relaciona, fonamentalment, amb la recerca de la reducció de costos en la provisió de serveis. Però anàlisis comparatives, com l'exemple aquí presentat, mostren que hi ha variacions en aquest patró segons els trets institucionals dels règims locals de benestar: allà on l'economia política local fa dependre la prestació de serveis en major mesura dels ingressos propis, l'externalització és més gran (Huete i Navarro, 2010).

3.3. L'avaluació dels serveis municipals: la satisfacció de la ciutadania

A més dels efectes assenyalats respecte a l'acció dels governs locals, es pot pensar que els règims locals de benestar puguin tenir efectes en l'opinió de la ciutadania sobre la qualitat dels serveis municipals. Amb aquest objectiu hem analitzat dades procedents d'enquestes eurobaròmetres que ofereixen mostres representatives de residents de ciutats a 14 països europeus (43.287 entrevistes).⁶ En concret, aquesta enquesta pregunta sobre el grau de satisfacció de la ciutadania respecte a diversos serveis municipals. Aquí hem elaborat una escala que dona compte de la puntuació mitja-

na per a tots aquests serveis en el seu conjunt (transport públic, serveis sanitaris, infraestructures esportives, infraestructures culturals i espais verds). Però a més, hem analitzat si el nivell de satisfacció es relaciona amb la situació socioeconòmica dels entrevistats, prenent per a això el grau en què declaren tenir dificultats per pagar les seves factures. En general, els resultats mostren que quan la situació socioeconòmica és millor (no es tenen dificultats per pagar factures), també és més gran la satisfacció amb els serveis municipals. Però hi ha diferències segons el règim local de benestar en el que es viu?

Tal com es pot apreciar al gràfic 6, el nivell de satisfacció dels residents de municipis on l'economia política local s'orienta a la regulació és més gran que el d'aquells on s'orienta cap al mercat. Però a més, es pot apreciar al gràfic que el pendent de la recta en els règims locals de benestar orientats cap a la regulació és menor que en el cas dels que s'orienten cap al mercat. O d'una altra manera: entre les persones que tenen menys dificultats, les diferències en la satisfacció amb els serveis municipals segons el tipus d'economia política local són menors que entre les que tenen més dificultats (les diferències entre línies). Això suposaria que viure en un règim local orientat al mercat eixampla les diferències socioeconòmiques entre els seus habitants respecte a la seva satisfacció amb els serveis municipals; si es vol, que produeixen menys efectes redistributius; almenys, d'acord amb l'opinió que la ciutadania té sobre això.



Gràfic 6. L'efecte redistributiu dels sistemes locals de benestar: situació socioeconòmica i satisfacció amb serveis municipals a ciutats europees.

Font: elaboració pròpia a partir d'eurobaròmetres núm. 194 i 277.

4. L'espai estratègic per a la reforma local: rutes possibles

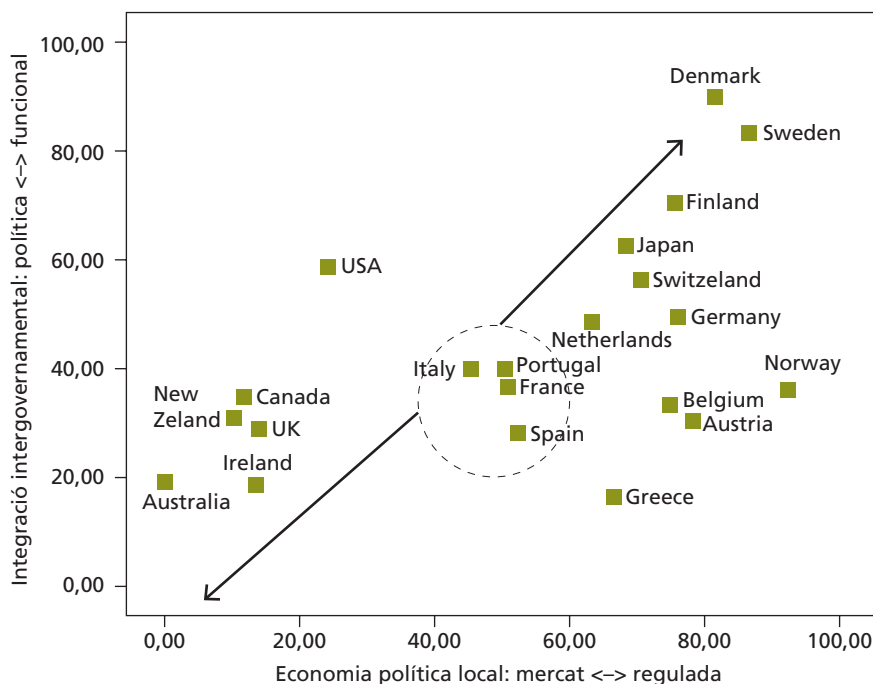
Les evidències presentades mostren que, com és sabut, hi ha diferents models o sistemes de govern local en funció del disseny institucional que per a ells fa el Govern central. Aquí hem enfrontat la tasca de mesurar de manera comparativa alguns dels trets que diferencien aquests models, i especialment, que això es relaciona amb el paper assignat al Govern i l'Administració local en el conjunt de l'Estat i l'orientació que aquest té cap a diferents models d'estat de benestar. O més planerament, que no es tracta únicament de diferències en certs aspectes institucionals que es reflecteixen en la legislació o règim local, sinó que mostren l'orientació dels governs locals pel que fa al seu paper de l'extensió de l'estat de benestar.

És per això que aquestes diferències, l'existència de diferents règims locals de benestar, no suposen únicament un exercici comparatiu de caràcter descriptiu. La idea principal d'aquest treball és que aquests models tenen conseqüències –o efectes– sobre l'orientació de l'acció de les autoritats públiques locals amb certa independència dels trets de la comunitat local en què actuen, o els seus propis trets i orientacions personals; així com també sobre la qualitat dels serveis. Hi ha efectes institucionals pels quals el règim local de benestar orienta el model de governança, la forma de prestació de serveis, i amb això, la satisfacció de la ciutadania respecte a aquests; almenys en les evidències que hem mostrat aquí.

nia respecte a aquests; almenys en les evidències que hem mostrat aquí.

Molt resumidament, aquestes evidències assenyalen que els règims locals de benestar que configuren economies polítiques locals regulades, que confereixen un paper rellevant al sector públic local, afavoreixen la cooperació interadministrativa, redueixen la propensió cap a la privatització de serveis, i presenten un nivell més elevat de satisfacció entre la ciutadania, i especialment entre els que ocupen una situació socioeconòmica més desfavorable. Efectes contraris quan es tracta de règims locals de benestar que s'orienten al mercat.

En el seu conjunt, l'anàlisi realitzada suposa que les dimensions que mostren el disseny institucional dels règims locals de benestar, i els efectes lligats, configuren un espai estratègic per a la reforma local. Caldria, doncs, llegir les propostes de reforma del govern local d'acord amb cap a quin punt d'aquest espai s'orienten. De manera esquemàtica, es podria parlar de dues estratègies de reforma "polars". D'una banda, una estratègia aniria cap a la constitució de règims locals de benestar amb una forta orientació cap a economies locals regulades i un alt grau d'integració funcional, un sector públic local amb fortes capacitats per a la prestació de serveis (part superior dreta del gràfic 7). Al contrari, una altra estratègia configuraria una economia política local orientada al mercat, on prevaldria la integració política sobre la funcional, és a dir, municipis que gaudirien de reco-



Gràfic 7. L'espai estratègic per a la reforma del govern local: estratègies principals.

Font: elaboració pròpia a partir de dades del projecte "Bienestar y Sociedad Política Local" (CSPL/UPO; CSO2002-01936).

neixement i capacitats polítiques, però sense capacitats per prestar serveis a la ciutadania, llevat que competeixin entre ells per atraure activitat econòmica que aconsegueixi finançar-los.

Hem vist que la primera estratègia dóna lloc a coalicions de governança plurals on participen actors institucionals, econòmics i de la societat civil, així com a una major satisfacció de la ciutadania amb els serveis municipals. La segona, en canvi, incentiva les coalicions amb el món empresarial, la privatització de serveis, i no només un menor nivell de satisfacció amb aquests, sinó una major diferència entre ciutadans amb major i menor estatus socioeconòmic. Aquestes evidències suposen la possibilitat d'anticipar possibles efectes de les estratègies de reforma que es duguin a terme.

Si ens centrem en el debat actual sobre la necessària reforma del govern i l'administració local a Espanya, aquest espai estratègic pot servir per il·lustrar la proposta de reforma dels governs locals que es realitza des del Govern central respecte a la situació actual, o el "règim local" configurat per algunes comunitats autònomes a través de legislacions específiques (Andalusia o Catalunya). Sense entrar en els detalls de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, qüestió debatuda en altres capítols d'aquesta obra, la seva proposta orienta la situació del sistema de govern local a Espanya cap a la zona inferior de l'espai estratè-

gic, ja que, d'una banda, es redueixen les competències municipals, i, de l'altra, se'n limita la capacitat administrativa per decidir sobre quins serveis prestar. És a dir, sense modificar el nivell d'integració política en la forma de reconeixement constitucional com a unitat de govern, es redueixen les seves capacitats administratives i la seva integració funcional amb vista a la provisió de serveis a la ciutadania. A més, sense que hi hagi una modificació substantiva respecte a les fonts de finançament en l'economia política local, aquesta, en canvi, es pot veure modificada pels criteris establerts per decidir sobre la prestació de serveis i mitjançant quina modalitat.

En general, es configura una estratègia de reforma que s'acosta més al "model d'agència local" que al model de govern local fort orientat a la provisió de serveis de benestar a la ciutadania. En canvi, l'anàlisi dels "règims locals autònoms", i en particular el que estableix la Llei d'autonomia local d'Andalusia, suposa una estratègia de reforma que implica orientar els governs municipals cap al model fort, en concedir clarament competències, més autonomia sobre quins serveis prestar i com fer-ho.

Evidentment, una anàlisi detallada dels sistemes de govern local des d'una perspectiva jurídica podria revelar més diferències de detall entre els models de règims locals de benestar aquí analitzats, però no hi ha dubte

que hi ha diferències substantives entre ells, que produeixen diferents efectes, alguns evidenciats aquí, i que, per tant, es tracta d'evidències que s'haurien de considerar en dissenyar qualsevol estratègia de reforma del sistema de govern local a Espanya.

5. Bibliografia

- ANDREWS, Caroline i GOLDSMITH, Michael, "From Local Government to Local Governance: And beyond?", *International Political Science Review*, 1998, vol. 19, núm. 2, p. 101-117.
- BÄCK, Henry, HEINELT, Hubert i MAGNIER, Annick, *The European Mayor*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.
- CLARK, Terry N. i NAVARRO, Clemente J., *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2007.
- DIGAETANO, Alan i 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, Bologna, 1993.
- HALL, Peter A. i SOSKICE, David, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- HUETE, María Á., *Nueva gobernanza y servicios municipales en Estados Unidos, Noruega y España*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2010.
- HUETE, María Á. i 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, p. 33-52.
- IMBROSCIO, David, *Reconstructing City Politics*, Sage, Londres, 1997.
- MAGNIER, Annick, NAVARRO, Clemente J. i RUSSO, Giuseppe, "Urban Systems as Growth Machines? Mayors' Governing Network against Indeterminacy", en BÄCK, Henry, HEINELT, Hubert i MAGNIER, Annick (eds.), *The European Mayor*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, p. 201-220.
- MOSSBERGER, Karen i STOKER, Gerry, "The evolution of urban regime theory. The challenge of conceptualization", *Urban Affairs Review*, juliol 2001, vol. 36, 6, p. 810-835.
- MOURITZEN, Poul E. i SVARA, James H., *Leadship at the Apex*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2002.
- NAVARRO, Clemente J., *El nuevo localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*, Diputació de Còrdova, Còrdova, 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. i STEYVERS, K. (ed.), *Local Political Leadership in Europe Town Chief, City Boss or Loco President?*, Vaden Broele Publishers, Bruseless, 2009.
- NAVARRO, Clemente J. i RAMÍREZ, María A., "Autonomía y gobierno local en perspectiva comparada. El caso de la Unión Europea y Latinoamérica", *Revista de Humanidades*, 2000, núm. 11, p. 273-287.
- NAVARRO, Clemente J. i RODRÍGUEZ, María J., *Sistemas locales de bienestar y gobernanza multinivel*, Tirant lo Blanch, València, 2009.
- NAVARRO, Clemente J., MAGNIER, Annick i RAMÍREZ, M. 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), p. 531-547.
- NAVARRO, Clemente J., RAMÍREZ, María A. i 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 i GOLDSMITH, Michael, *Central and Local Government Relations*, Sage, Londres, 1987.
- RAMÍREZ, María A., *Gobernanza urbana en un contexto multinivel*, Tesi doctoral, Universitat Pablo de Olavide, 2005.
- RAMÍREZ, María A., NAVARRO, Clemente J. i CLARK, Terry N., "Mayors and Local Governing Coalitions in Western Democracies: a Cross-National Comparison", *Local Government Studies*, 2008, núm. 34 (2), p. 147-178.
- RODRÍGUEZ-GARCÍA, María J., *Familias, políticas públicas y bienestar*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2010. ■