



Corporativización municipal, el caso de Italia y Alemania

Durante los últimos 20 años, el sector público en los países europeos ha experimentado un gran cambio. Una de las iniciativas más notables es la externalización de los servicios públicos a través de la corporativización, subcontratación externa, alianzas público-privadas (APP) y privatización. Dicho proceso de externalización requiere nuevas habilidades y nuevas orientaciones de los gobiernos locales, debido a que serán responsables de dirigir el rumbo y del control de las empresas municipales. Cuando se transfiere la producción de servicios públicos locales a terceros, los gobiernos locales enfrentan una pérdida progresiva de participación en la provisión directa de sus servicios, sin embargo, ellos siguen siendo los responsables de la calidad de estos servicios. Un resultado clave de esta evolución es que la efectividad de los servicios provistos es el resultado de actividades conjuntas, coordinadas por el gobierno local, con actores privados. Esta coordinación por parte del gobierno local es fundamental ya que en ocasiones los intereses de las empresas privadas pudieran no compaginar con los objetivos de políticas públicas municipales. Este boletín expondrá los casos de dos países europeos con una tendencia similar en cuanto a dar autonomía a las corporaciones municipales, Italia y Alemania.

La mayoría de los países de la OCDE han experimentado una reestructuración significativa del sector público debido a la influencia de la doctrina de la Nueva Gerencia Pública. El objetivo de esta doctrina consiste en modificar el funcionamiento del sector público hacia una forma más corporativa, esto mediante la introducción de conceptos y herramientas que aumenten la eficacia y efectividad. El Estado ha pasado de ser el productor monopolista de los servicios públicos a ser una especie de coordinador, moderador y garante de una red institucional de proveedores de servicios públicos.

La transformación del sistema de servicios públicos ha ocurrido en todos los niveles de gobierno, desde el central hasta los locales. Sin embargo, la transformación que más llama la atención es en el nivel local. En este ámbito los servicios públicos pueden ser producidos y proveídos por:

- Un departamento del gobierno municipal
- Una entidad autónoma que pertenezca a la misma autoridad local o a otra jurisdicción

- A través de colaboración entre varias autoridades públicas y/o entidades privadas (mediante APP)
- Subcontratación externa del servicio mediante una compañía privada
- Devolución del servicio a una organización privada sin fines de lucro

En el caso específico de Alemania, el gobierno local se basa en el principio de autonomía. De hecho, los gobiernos locales implementan alrededor del 75 por ciento de la legislación federal; por ejemplo, los gobiernos locales son responsables de implementar guarderías, servicios sociales, servicios médicos, transporte público, agua, energía, manejo de los desperdicios, infraestructura local y permisos para uso de suelo. Por su parte, Italia es responsable casi por los mismos servicios a excepción de servicios médicos, los cuales son provistos regionalmente mediante el acuerdo de varios municipios. Los gobiernos locales de Alemania e Italia obtienen sus ingresos principalmente de impuestos que se cobran a los servicios que los mismos municipios proveen. El porcentaje de ingresos que generan los municipios (independientemente de los ingresos que son recaudados para el gobierno central) como parte del ingreso total de los municipios ascienden a 44 por ciento del ingreso total municipal en Alemania y a 73 por ciento en Italia. La Tabla 1 muestra otras estadísticas relevantes de los municipios alemanes e italianos.

Tabla 1. Municipios y corporativización en Italia y Alemania

	Alemania	Italia
Número	13,00 municipios y 440 condados	8,100 municipios y 103 provincias
Fuerza de trabajo municipal	1,500,000	400,000
Autonomía Financiera	44%	73%
Experiencia con APP	50%	30%
Corporaciones Municipales	4,000	2,000
Fuerza de trabajo municipal ocupada en CM	50%	30%

Fuente: Grossi y Reichard (2008)

El cambio institucional de los municipios tiene una tendencia parecida en los dos países:

- La *corporativización* es la tendencia más marcada, los municipios alemanes e italianos poseen, directa e indirectamente, un gran número de corporaciones.
- La *colaboración pública-pública* se ha vuelto más importante en los últimos años, los gobiernos locales han establecido consorcios u otras formas de *joint ventures* entre los municipios vecinos.
- Las alianzas público-privadas (APP) se han vuelto muy populares, de hecho uno de cada dos municipios alemanes han tenido experiencias con las APP y, por su parte, cerca del treinta por ciento de los municipios italianos han hecho lo propio. De hecho, en este país cerca del 25 por ciento de los municipios han estado involucrados en pactos APP multiterritoriales, esto es, un pacto que involucra tanto a actores privados como a varios municipios. Las principales APP se dan en los servicios de agua, energía y manejo de residuos, aunque también son comunes en servicios sociales, de salud o culturales.

La subcontratación externa ha crecido marcadamente en los últimos años, principalmente por presiones de la UE.

Comúnmente las corporaciones municipales no son totalmente propiedad de los gobiernos locales. En Alemania cerca del 40 por ciento de todas las corporaciones tienen un grado de participación privada, usualmente a un nivel minoritario. En Italia el 27.3 por ciento de las corporaciones municipales son co-propiedad de los gobiernos locales y de inversionistas privados, generalmente italianos.

En estos países, la corporativización ha traído varios efectos positivos como aumentar la flexibilidad, aumentar el manejo, incrementar la eficiencia y acercar los servicios públicos a los ciudadanos. Por otro lado, la corporativización también ha resultado en una considerable fragmentación del sector público, en adición a esto, los instrumentos administrativos tradicionales no han sido eficaces al momento de supervisar dichas corporaciones municipales.

Esta experiencia internacional nos induce a varias preguntas para el caso mexicano: ¿cuándo los estados, no se diga los municipios, van a poder ser autónomos financieramente?, ¿podrían existir beneficios sociales y/o económicos si los municipios en México asumieran esta tendencia de corporativización?, ¿serían capaces nuestros municipios de controlar a las corporaciones para que sus fines no se alejen de los objetivos de políticas públicas?

Fuente: Grossi, Giuseppe y Christoph Reichard. "Municipal corporatization in Germany and Italy", *Public Management Review*, Vol. 10, No. 5, 2008.