



# Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

**EJEMPLAR PROMOCIONAL**



**Observatorio Local. Ideas Globales para el Gobierno Local** es una publicación especialmente dirigida al mundo local de **Observatorio de las Ideas S.L.**

---

COORDINADOR:

**Juan Echániz**

Arquitecto, ha sido Coordinador General de la Diputación de Barcelona y Gerente Municipal de L'Hospitalet de Llobregat

---

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

**Josep Antoni Báguena**

**Jordi Baltà**

**Lluís Camprubí**

**Elena Costas**

**Joan Frigols**

**Eduard Güell**

**Benjamín Augusto López**

**Lluís Medir**

**Luis Martín**

**Pol Morillas**

**Andreu Orte**

**Esther Pano**

**Bárbara Pons**

**Carles Rivera**

**Jordi Rosell**

**Paula Salinas**

**Elisa Stinus Bru de Sala**

**Mariona Tomàs**

**Francesc Trillas**

**Ferran Vallespinós**

---

EDITA

**Observatorio de las Ideas S.L.**

CONSEJERO DELEGADO

**Daniel Fernández**

PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

**Isaías Táboas**

---

CIF B65855868

Diputación 262 2º1ª 08007  
Barcelona Tel. 93 494 97 20  
[www.observatoriodli.com](http://www.observatoriodli.com)  
ISSN: 2339-9562  
D. Legal B.10113-2014



## Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

### | EL LIBRO DEL MES |

SERVICIOS PÚBLICOS Y SOCIALES EN EUROPA. DE LA PROVISIÓN PÚBLICA Y MUNICIPAL A LA PRIVADA.

«Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision», **Hellmut Wollmann, Ivan Koprlic, Gérard Marcou** (eds.).

Resumen de **Esther Pano**

### | COMENTARIO |

«PREVENIR O LAMENTAR»: EL CÓDIGO ÉTICO Y DE CONSULTA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA.

Comentario de **Rafael Jimenez Asensio**

### | OTRAS IDEAS DE INTERÉS |

¿LA PRESENCIA DE MUJERES ELECTAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES AUMENTA EL COMPROMISO DE LOS HOMBRES CON LA IGUALDAD DE GÉNERO?

Reseña de **Lluís Medir** sobre «Women's Presence in Politics and Male Politicians».

POR QUÉ SE REMUNICIPALIZÓ EL AGUA EN BUENOS AIRES Y EN BERLÍN.

Reseña de **Luis Martín Martínez** sobre «Water Remunicipalisation: Between Pendulum Swings and Paradigm Advocacy».

REVOLUCIÓN EN EL MUNDO DE LAS ENCUESTAS.

Reseña sobre «Using Deep Learning and Google Street View to Estimate the Demographic Makeup of the US», aparecida en ODLI n.º 50.

EL RIESGO DE ESTAR SIEMPRE CONECTADO.

Reseña sobre «The Heavy Toll of Always on Technology», aparecida en OLDI n.º 52/53





Estimados lectores:

El libro de **Hellmut Wollmann, Ivan Kopric y Gérard Marcou** sobre los servicios públicos locales en Europa es interesante por la ambición de descubrir las tendencias globales en que gobiernos locales de diferentes países europeos, con estructuras institucionales, financieras, etc. muy diferentes, los prestan. Además es oportuno para tener datos de contexto que nos ayuden en el actual debate sobre la remunicipalización de servicios, para saber qué ha pasado en países vecinos y qué puede ocurrir en el nuestro si se cumple la regla no escrita de que las tendencias internacionales en gestión pública llegan aquí con un cierto retraso. Especialmente apreciable es la aportación española al volumen. Realizada por **Jaume Magre y Esther Pano**, analiza con datos de 2014 una muestra de municipios para hacer una radiografía sobre el modo de gestión de determinados servicios locales.

Los códigos de conducta como pieza singular de los nuevos sistemas de Integridad Institucional han proliferado en el ámbito de las administraciones como respuesta a la exigencia social y ciudadana de mejora de la calidad democrática de las instituciones. Los gobiernos locales se han sumado con cierto retraso a esta tendencia. **Rafael Jimenez Asensio** nos comenta las últimas incorporaciones.

El impulso de las políticas de igualdad se ha basado, en primera instancia, en asegurar una discriminación positiva de las mujeres en todos aquellos ámbitos sociales y políticos en los que su presencia era minoritaria. El estudio de **Andrej Kokkonen y Lena Wängnerud** para los gobiernos locales suecos nos explica que los logros cuantitativos –igualdad de presencia política en los ayuntamientos de hombres y mujeres– no garantizan un desarrollo de políticas concretas que incorporen la igualdad; más bien al contrario, ya que pueden reforzar determinados comportamientos machistas, lo que obliga a desarrollar políticas más integrales y a largo plazo.

En relación a la gestión del abastecimiento del agua, el caso de **Berlín** se ha citado como ejemplo habitualmente por los impulsores de la remunicipalización. Por ello, el artículo de **Emanuele Lobina** nos ha parecido destacable, ya que analiza el proceso que llevó a esta ciudad a recuperar la gestión directa después de dos décadas de gestión por parte de empresas. Éstas lo habían prestado a consecuencia de la grave situación financiera de la ciudad después de la caída del muro. Al igual que en **Buenos Aires**, cabe atender a las circunstancias particulares de cada uno de los casos para intentar extraer enseñanzas que sean aplicables en nuestro contexto.

**Timnit Gebru**, junto con investigadores de **Stanford** y otras universidades americanas, han utilizado el programa Google Street View para realizar un trabajo que se asemeja en sus objetivos a las encuestas tradicionales. A partir del tratamiento, mediante técnica de inteligencia artificial, de imágenes tomadas en la calle cruzadas con otros datos –padrón o resultados electorales, por ejemplo– se han detectado tendencias sociales. De entrada estamos ante una metodología que puede ser complementaria de las técnicas demoscópicas tradicionales, pero no cabe duda que las posibilidades que se abren para los gobiernos locales son enormes.



Las nuevas tecnologías, por una parte, han aumentado la productividad, pero el abuso en el uso del correo electrónico, de la mensajería instantánea (Whatsapp, etc.) y de las redes sociales está planteando un problema a las organizaciones que ven cómo los efectos nocivos –dependencia, falta de concentración, etc.– pueden afectar negativamente a la productividad de los trabajadores. **Larry D. Rosen** señala el papel que pueden jugar los directivos para minimizar los problemas.

Nuevas ideas que aquí les reseñamos y que espero sean de su interés.

Juan Echániz

## SERVICIOS PÚBLICOS Y SOCIALES EN EUROPA. DE LA PROVISIÓN PÚBLICA Y MUNICIPAL A LA PRIVADA

---

**Hellmut Wollmann, Ivan Kopríc, Gérard Marcou** (eds.), «Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision», Springer, 2016, 342 pág.

Por **Esther Pano**

España ha adoptado con retraso casi todas las tendencias internacionales en gestión pública. De hecho, la extensión de nuestro sistema de bienestar se produjo cuando en los estados de nuestro entorno se empezaban a llevar a cabo estrategias de reducción. Así, a finales de 2013, momento en que se plantea y diseña este volumen, nos encontrábamos en medio de los procesos de discusión de los textos previos a la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cuya redacción definitiva incorporó en la exposición de motivos la siguiente afirmación: «Asimismo, se suprimen monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad». Es decir, el planteamiento en aquel momento consistía en la profundización en el uso de técnicas y lógicas de sector privado para la provisión de algunos servicios públicos.

En perspectiva comparada, en cambio, algunos países de nuestro entorno ya detectaban casos de procesos que recibieron la denominación de «remunicipalización», y así lo reflejaban los estudios y trabajos de Gerard Marcou, Hellmut Wollmann, Frank Bönker y Sabine Kuhlmann elaborados en torno a 2010. Vale la pena aclarar que, desde una visión europea, el término «remunicipalización» suele hacer referencia específicamente al proceso de recuperación de una función que previamente se había trasladado al mercado. En términos generales, y de hecho así lo define el propio volumen, incluye materias –y activos– que habían sido transferidas de forma completa y no sólo en términos de gestión. La «remunicipalización» no deja de ser una «nacionalización» municipal. Éste es un elemento relevante, porque la interpretación que se ha hecho en el caso español se acercaría más a una «reinternalización» o cambio de forma de gestión. Aun así, el concepto no es completamente unívoco.

En este contexto, Hellmut Wollmann y Gerard Marcou, acompañados de Ivan Kopríc, inician un proceso de monitorización de la situación de la prestación de servicios públicos y sociales en los Estados europeos, poniendo especial atención en los posibles cambios de responsabilidad, en la gestión de servicios públicos de la esfera pública (y municipal) a la privada y viceversa. La iniciativa se desarrolló en el marco del proyecto europeo liderado por Sabine Kuhlmann «COST Action – Local Public Sector Reforms: An International Comparison»<sup>1</sup>. El volumen fruto de ese proceso se publica en 2016 y recoge las aportaciones de 37 autores que, en 21 capítulos basados en las experiencias de 15 estados, recogen un amplio espectro de contextos y experiencias diferentes. El monográfico incluye los casos de estudio clásicos en la materia –Francia, Alemania y el Reino Unido–,

1. Recomiendo también la lectura, de momento sólo disponible en inglés, de otro de los resultados del proyecto: «The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries», de descarga gratuita y abierta en:

<https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845280639/the-future-of-local-government-in-europe>

los nórdicos y escandinavos –Suecia e Islandia–, las particulares trayectorias de los países del este europeo –Chequia, Eslovaquia, Polonia y Hungría– y los estados del arco mediterráneo entendido de forma extensiva –Italia, Croacia, Grecia, Turquía y España–. Jaume Magre, profesor de Ciencia Política de la UB, director de la Fundación Carles Pi i Sunyer y del Grupo de Investigación en Estudios Locales, y yo misma, nos encargamos del estudio en ámbito español.

El volumen contiene también capítulos de contenido comparativo, particularmente interesantes en un área donde la comparación supone un arduo esfuerzo de discusión, reflexión y búsqueda de equivalencias; y también aportaciones de perfil analítico que proporcionan una visión transversal, siempre necesaria en esta materia. Dada la extensión y detalle del volumen, resultaría imposible recorrer uno a uno todos los capítulos incluidos, de modo que me permito realizar una cierta selección de las aportaciones y contenidos que pueden resultar más relevantes para el debate. En esta línea, el primer capítulo, firmado por uno de los editores y autoridad en la materia, Hellmut Wollmann, tiene por finalidad situar el objeto de estudio y definir los conceptos, así como las estrategias metodológicas. Esta primera homogeneización conceptual se configura como una de las aportaciones del libro, en particular si tenemos en cuenta la gran cantidad de experiencias incluidas y las diversas trayectorias históricas y contextos económicos y políticos. El planteamiento que recoge ese primer capítulo respecto a la línea argumental del volumen implica reflexionar sobre la existencia de patrones de convergencia, divergencia y variabilidad de los cambios en el desarrollo e implementación de los servicios públicos y sociales. Este proceso se llevará a cabo, además, en perspectiva comparada entre diferentes países y a lo largo del tiempo.

En concreto, uno de los objetivos claros del trabajo se sitúa en establecer si se ha producido un movimiento pendular entre estado y mercado –provisión pública y privada, si se prefiere– en la responsabilidad sobre los servicios municipales. La metáfora del péndulo proviene de un trabajo clásico de los años 40 cuyo autor, Polanyi, hipotetiza acerca de las oscilaciones a largo plazo entre el Estado y el mercado como reguladores y responsables de los ámbitos de servicio. La idea del péndulo ilustraría, en concreto, los tránsitos desarrollados en relación con la prestación y provisión de los servicios públicos. Los editores, además, aspiran a identificar si los llamados procesos de «remunicipalización» pueden constituir un ejemplo de este balanceo, que supondría que, tras años de protagonismo del sector privado y de los mecanismos que implicaban el uso de técnicas de mercado, el sector público y el Estado pudiesen estar recuperando centralidad.

En los capítulos siguientes encontramos esencialmente tres estrategias para hacer frente a esta materia. En primer lugar, el volumen cuenta con un conjunto amplio de capítulos que se definirían como informes de país que siguen, en términos generales, una estructura similar: un cierto análisis histórico, una exposición de las responsabilidades y atribuciones públicas respecto a los servicios municipales –que incluirían los llamados servicios de territorio y los servicios sociales y personales–, y un análisis de la evolución temporal y de los cambios de posición del sector público en relación a su titularidad y prestación. En segundo lugar, el volumen aporta análisis transversales respecto a políticas y servicios y comparativos respecto a territorios. Para acabar, se incluyen un capítulo introductorio y uno conclusivo que permiten trazar líneas generales.

Los capítulos segundo y tercero hacen referencia al impacto de la normativa europea en el proceso de provisión de servicios públicos. La regulación de la UE ha marcado condiciones y requerimientos que establecen límites al comportamiento de los Estados miembros y que, evidentemente, afectan a los gobiernos locales como parte de éstos. De hecho, Marcou identifica dos tendencias contrapuestas de las instituciones europeas en relación con la gestión de los servicios públicos. Por un lado, distingue un enfoque basa-

do en la visión compartida de solidaridad y, a su vez, por otro, señala el compromiso europeo con la construcción de un mercado único y el refuerzo y garantía de la competencia. En este sentido, de acuerdo con el autor, los gobiernos locales tendrán diferentes posiciones en función de los sectores (más o menos sujetos a criterios de mercado) y de la normativa comunitaria en cada caso. La situación resultante se basa en un equilibrio complejo entre la eliminación de barreras y derechos especiales en términos de funcionamiento del mercado y el resguardo del interés general. De hecho, el tratado de Lisboa proporciona un respaldo legal al concepto denominado «modelo social europeo» que incluye los «valores comunes» y emplaza a los Estados miembros y a la Unión a proteger determinadas prestaciones y los objetivos que persiguen. La posición respecto a la gestión directa e indirecta ha ido ajustándose a lo largo del tiempo pero, a juicio de Marcou, el derecho interno y los objetivos del servicio prevalecen en una construcción sofisticada sobre el alcance y consecuencias de cada fórmula de gestión.

Esta aproximación se complementa en el tercer capítulo con un examen del impacto y encaje de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia (TEJ). La posición de las instituciones europeas en este ámbito vinculado a la provisión y prestación de servicios públicos no es un tema menor, dado que establece un marco de operación global que, antes o después, tendrá impacto en la normativa interna. La insistencia, además, que han manifestado habitualmente estas instituciones en materia de garantía de la competencia y reducción de la intervención pública, podría hacer suponer la existencia de dificultades para incrementar la actuación del sector público. De hecho, en la últimas dos décadas el Tribunal ha actuado en un número creciente de casos relacionados con la aplicación de la normativa europea en la prestación de los llamados «servicios de interés económico general» (SGEI en sus siglas del inglés). Los autores, Bauby y Similie, ponen de manifiesto el abanico de opciones y diferentes modulaciones en la aplicación de la jurisprudencia del TEJ que dan lugar a una combinación flexible compuesta por la normativa europea, factores particulares de cada sector y las tradiciones y funcionamiento de cada Estado. Así, la jurisprudencia se configura como un elemento más que, además, puede ser objeto de reconsideración futura, de modo que los gobiernos locales mantienen un grado de maniobra relevante en la forma en que se aplica. Los autores, tanto en perspectiva regulatoria como jurisprudencial, tienden a considerar que existe margen de maniobra para que los Estados y los gobiernos locales puedan operar y tomar decisiones.

De entre los informes de análisis por países, vale la pena destacar los casos de Francia y Alemania. Se trata de los dos Estados donde se han detectado indicios de un posible cambio de tendencia en la prestación y gestión de servicios públicos. En cuanto a Francia, la posición del autor, Gérard Marcou, destaca que los mecanismos de gestión mixta con participación del sector privado, que a menudo se asocian con la Nueva Gestión Pública, ya estaban presentes en los servicios públicos locales de forma tradicional. Según Marrou, a pesar de que se han aprobado medidas para promover la gestión directa y también la remunicipalización, no considera que se puedan identificar grandes cambios en esa dirección. En el caso de Alemania, los autores plantean desde el inicio la hipótesis de la remunicipalización como posible evolución en las tendencias de forma de prestación de servicios municipales. Su conclusión, que en buena medida podría ser aplicable más allá de las fronteras alemanas, es que se ha experimentado un cambio en la percepción por parte de la opinión pública. Los mecanismos que implican el uso de instrumentos propios del sector privado han perdido popularidad y los municipios han recurrido a mecanismos de prestación directa para la provisión de algunos servicios, bien por la vía de compra de entidades (a menudo recompra de entes que previamente fueron privatizados), bien mediante la creación de nuevas estructuras.

Más allá de esta primera aproximación de tipo general, un análisis de mayor detalle se muestra menos concluyente, a juicio de los autores. La tendencia en torno a la remunicipalización está más presente en el sector energético, un sector con claras opciones de generar beneficio económico y muy afectado por los cambios político-administrativos en Alemania. En otros sectores, en cambio, los autores consideran que las transformaciones son mucho menos perceptibles. Esta especialización sectorial pone de manifiesto que la tendencia remunicipalizadora en Alemania no está tan relacionada con un proceso pendular de cambio generalizado en la lógica de provisión, como con la dinámica de cada servicio. En esta línea, los autores destacan que, mientras que la privatización en el sector energético se ha mostrado un elemento sensible, la incorporación del sector privado en servicios sociales no generó el mismo grado de reacciones negativas. Otro aspecto que tener en cuenta en relación con la hipótesis del movimiento pendular es la intensidad y posibilidad de reversión de las políticas desarrolladas en los 90 y los primeros 2000. Los autores consideran que difícilmente se podrá retornar a una situación, ni siquiera parecida, a la existente antes de la implantación de estos paquetes de medidas. Incluso en aquellos sectores donde el incremento de la acción pública es claro, la realidad actual tiene poco que ver con la previa, tanto en términos de regulación y normativa, como en la forma y las expectativas de actuación por parte del sector público.

El capítulo dedicado a España fue redactado por Jaume Magre y por mí misma de acuerdo con las indicaciones y bajo el estrecho seguimiento de los editores del volumen. Contiene una primera parte de análisis general en perspectiva histórica y se detiene en la Ley de Racionalización, recién aprobada en el momento de redacción del capítulo. En el texto ya destacábamos que la aplicación de la norma, que se preveía tan complicada como su proceso de redacción, incorporaba un alto grado de incertidumbre en la posible evolución de la materia. En efecto, buena parte del cuerpo de la reforma se centraba en promover los mecanismos de mercado y la iniciativa privada, reducir el catálogo de prestación de servicios por parte de los municipios mediante el principio de «una competencia: una administración» e incrementar los mecanismos de control en el entorno instrumental municipal. Todo ello se producía, además, en un contexto de profunda crisis económica e implantación de un programa de medidas de austeridad y disciplina económica que situaron a los municipios en una posición de particular escrutinio. En ese escenario, los editores nos plantearon la posibilidad de llevar a cabo un estudio empírico para examinar la situación en el Gobierno local español e incorporarlo en el capítulo. Para hacerlo, se construyó una muestra de municipios con el objeto de obtener algunos indicios de las prácticas en esta materia. Es un estudio de perfil extremadamente exploratorio, dada la complejidad del mapa municipal español y, en consecuencia, debe interpretarse con todo tipo de cautelas y precauciones. Los datos recogidos mostraron un mayor impacto de fórmulas de gestión indirecta en los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria y abastecimiento de agua. El capítulo finaliza con una reflexión sobre la remunicipalización que, en aquel momento –el trabajo de campo del proyecto se llevó a cabo en 2014– no parecía un fenómeno extendido. A pesar de ello, el texto recogía la siguiente afirmación: «España ha adoptado siempre con retraso las tendencias en gestión pública y, quizás, éste podría ser un nuevo caso de ese patrón de comportamiento».

El resto de capítulos por países ponen de manifiesto las distintas trayectorias de los Estados de nuestro entorno. Así, Grecia, Italia y España muestran el impacto de las medidas de control y reducción del gasto en la prestación de los servicios públicos. En este caso, aunque las políticas han sido diferentes, como también lo fue la severidad de la situación, se puede apreciar un incremento en los controles por parte de las estructuras centrales respecto del mundo local. Los países que configuraron el antiguo bloque del Este se caracterizan por una intensa liberalización en los 90 y 2000 que aún caracteriza

el funcionamiento de muchos servicios. En una dinámica completamente diferente, Suecia, Finlandia y Noruega parecen manifestar una evolución más sostenida, donde se aprecia una mayor incorporación de técnicas de mercado a partir de los 90 pero, en cualquier caso, menos acentuada que en otros países.

Así, en perspectiva comparada, Grossi y Reichard llevan a cabo un análisis que incluye siete países de tradición y características distintas. En concreto, incluyen en su estudio: Italia, Alemania, Austria, Suiza, Suecia, Finlandia y Estonia. Esta selección permite una interesante comparación que se ilustra, además, mediante una tabla que pone de manifiesto las importantes diferencias entre estos Estados en materia de gestión de servicios públicos básicos. Uno de los elementos más llamativos de la tabla es la importancia de lo que el artículo denomina «MOE» (compañías de propiedad municipal en sus siglas en inglés: «Municipally Owned Enterprises»). De acuerdo con la información que facilitan los autores se trata de una figura de amplio e intensivo uso en la mayor parte de los países incluidos en el estudio que, además, suelen ser de propiedad pública, aunque coexisten con las entidades de capital mixto. En cuanto a la remunicipalización, la mayor parte de los países presentan, al menos en el momento de redacción del artículo, niveles modestos o bajos.

En el último capítulo se recogen las conclusiones del trabajo y las líneas comunes. Vale la pena destacar el esfuerzo que supone esta operación teniendo en cuenta la diversidad de aportaciones y de materias tratadas. En este caso, además, se enfrenta a la construcción de una narrativa comprensiva que incluya procesos de construcción de sector público desde el siglo XIX. La conclusión final del volumen en relación con la hipótesis del péndulo se sitúa en una doble lectura. Por un lado, los autores y editores del volumen identifican una «pérdida de atractivo» de los mecanismos propios del sector privado para la prestación de servicios públicos. Aun así, a pesar de que el énfasis en la aplicación de estos instrumentos se haya debilitado, su prevalencia es mucho más intensa de lo que podía ser en los años 60 y 70. En consecuencia, el posible movimiento pendular no supone volver a un punto de inicio, sino quizás una resituación y relectura en las tendencias desarrolladas en el cambio de siglo. En resumen, puede haber un cierto movimiento pendular pero, en cualquier caso, el péndulo alcanzará una posición muy diferente a la que tenía en el punto original del proceso.

\*\*\*

**Hellmut Wollmann** pertenece al Institut for Social Sciences de la Universidad Humboldt (HU) de Berlín. **Gerard Marcou** pertenece a la Universidad Paris 1, Pantheon-Sorbonne. **Ivan Koprivic**, a la Universidad de Zagreb. Todos ellos tienen una dilatada experiencia en el campo del estudio comparado de las administraciones públicas europeas, especialmente las locales, así como en la evaluación de políticas públicas.

**Esther Pano Puey**, licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Barcelona. DEA en Ciencia Política por la misma universidad, profesora asociada del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona, miembro del Grupo de Investigación de Estudios Locales (GREL), coordinadora del Observatorio de Gobierno Local de la Fundación Carles Pi i Sunyer, es profesora de Ciencia Política en el grado y la licenciatura en Derecho de la Universidad de Barcelona y profesora y ponente en diversas titulaciones de postgrado en las materias vinculadas a organizaciones públicas y gobierno local.

# «PREVENIR O LAMENTAR»: EL CÓDIGO ÉTICO Y DE CONDUCTA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

---

Por **Rafael Jiménez Asensio**, consultor institucional y catedrático de Universidad acr. UPF.

*«El Gobierno revela al hombre.» (Aristóteles)*

*«El poder no transforma a las personas, sólo muestra cómo son realmente.» (Pepe Mujica)*

Los códigos de conducta han comenzado desde hace años a florecer en el ámbito local. Empezó tempranamente la FEMP (2008, luego reelaborado en 2015) con un Código de Buen Gobierno que hicieron suyo no pocas entidades locales. Luego siguió EUDEL, la asociación de municipios vascos, en 2013, con un anteproyecto de Código de Conducta y Buen Gobierno, que, más completo en su configuración, se quedó finalmente en nada (aunque algún ayuntamiento vasco lo utilizó de modelo). Y finalmente varios municipios y diputaciones provinciales han aprobado recientemente códigos de conducta para representantes locales y, en su caso, para el personal directivo. Pero la inmensa mayoría de estos códigos son «cosméticos» (Adela Cortina), pues no van acompañados de la construcción de Sistemas de Integridad Institucional.

El Ayuntamiento de Bilbao, por su parte, aprobó en noviembre de 2016 un código de conducta que sí tenía como objetivo construir un marco de integridad, con una Comisión de Ética en la que intervenían también personas externas, siguiendo el modelo del Gobierno vasco (mayo 2013). También diferenció acertadamente valores y normas de conducta de los miembros del equipo de Gobierno y personal directivo, por un lado, frente a los concejales de la oposición de otro. Norma autorreguladora y, además, de adhesión individualizada. Junto a esta importante experiencia, cabe señalar que el Sistema de Integridad Institucional más acabado es, sin duda, el de la Diputación Foral de Gipuzkoa (marzo de 2016), aunque esta institución no se trate realmente de un gobierno local.

La proliferación de códigos éticos o de conducta en los gobiernos locales ha venido impulsada también por que diferentes leyes han establecido la obligación de que los entes locales aprueben estos instrumentos de autorregulación (por ejemplo, el artículo 55 de la Ley catalana de transparencia, 19/2014; o el artículo 35 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, Ley 2/2016).

La reciente aprobación el 30 de junio de 2017 del Código Ético y de Conducta del Ayuntamiento de Barcelona (CECB, en lo sucesivo) se debe entender en esa clave. Aunque bien es cierto que de forma premonitoria el artículo 11.1, b) de la Carta Municipal de Barcelona (1998) ya hacía referencia a que el Consejo Municipal (Pleno) dispondría de la atribución de «aprobar el Código ético de actuación de todo el personal al servicio del municipio», precedente importante, pues ya la exposición de motivos del CECB desmiente frontalmente que se trate de desarrollar ese precepto. El CECB es, por tanto, desarrollo directo de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Y de ella vienen también buena parte de los males (que no se han sabido sortear) que contaminan al propio Código, como inmediatamente se verá.

El preámbulo del CECB tiene elementos destacables, pues enmarca correctamente la aprobación del código con la construcción de un marco de integridad institucional en el que el propio código se inserta. La función de este instrumento es, por tanto, muy evidente: mejorar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones mediante el diseño de una infraestructura ética. También está razonablemente planteada la distinción entre Valores y Normas de Conducta (otra cosa es su concreción). E igualmente se hace constar en el preámbulo el importante papel que tendrá el Comité de Ética en la gestión y evolución del propio Código, cuya pretensión –compartible, sin duda– es evitar que se convierta en una simple declaración programática. Hasta aquí todo correcto.

En el preámbulo del CECB, no obstante, se deslizan dos temas delicados sobre los cuales ha de ponerse la atención de inmediato. El primero es la caracterización del CECB, «que –según se dice– tiene *naturaleza de disposición normativa de carácter general* en cumplimiento del mandato que determina el artículo 55.3 de la Ley 19/2014». Las culpas, por tanto, se echan «a la Ley»; pero siendo verdad que la ley cometió una enorme torpeza al identificar o tipificar el incumplimiento de los principios y normas de conducta con sanciones graves y muy graves, no lo es menos que, al igual que hizo el código de conducta de altos cargos de la Generalitat o el anteproyecto de código de conducta-tipo elaborado por la Federación de Municipios de Cataluña, lo razonable y oportuno hubiese sido aprobar este código como un instrumento de autorregulación por acuerdo del Consejo Municipal, quitándole carga sancionadora y relativizando, por tanto, su aplicación como instrumento «represivo» y «no preventivo». Se confunde así, de forma espuria, Derecho (normas coactivas) con Ética (normas de conducta), algo que he procurado dejar claro en el reciente libro *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y Transparencia* (Catarata/IVAP, Madrid, 2017). Allí me remito.

Y además el CECB, por mucho que se quiera flexibilizar formalmente su contenido (disposición final primera), se transforma en un «instrumento rígido» que no se reformará tan fácilmente como la ingenuidad de sus autores propone. Y, si no, al tiempo. Los códigos de conducta, como viene proponiendo la OCDE, deben ser «instrumentos vivos» de adaptación sencilla y permanente a las exigencias de cada momento. Todo lo contrario de una disposición normativa reglamentaria, que la ha de modificar además un Pleno (Consejo Municipal) fragmentado, donde conseguir mayorías es tan difícil como mantener el equilibrio en una pirámide de bolsas de billar (Schumpeter).

El segundo tema polémico es el ámbito de aplicación. El CECB se aplica a los representantes políticos municipales, comisionados y consejeros de distrito, personal directivo y personal eventual. Al ser desarrollo de la Ley de Transparencia, ese ámbito de aplicación se cruza confusamente con la noción de «alto cargo» que emplea ese texto legislativo. Los problemas residen en varios focos. En primer lugar, es un código que, en cuanto disposición de naturaleza reglamentaria, se aplica de forma preceptiva –dado que no requiere fórmula de adhesión– a todos los representantes políticos municipales –alcaldesa y concejales–, independientemente de que hayan votado a favor o no (un grupo político municipal, la CUP, votó en contra, y otro, PDCAT, se abstuvo). Ello puede abrir confrontaciones sin fin cuando se trate de imponer medidas sancionadoras a algunas de esas personas, puesto que la incoación del procedimiento sancionador y la imposición de sanciones se deja en manos del «barullo» de la asamblea. También se aplica, aunque ello no plantea muchas dudas, a los comisionados y con-

sejeros de distrito, así como a los titulares o miembros de los órganos de gobierno de las entidades del sector público institucional del Ayuntamiento.

En segundo lugar, el código se aplica al personal directivo, pero en este caso el Ayuntamiento ha ido más lejos, pues extiende su aplicación no sólo al personal eventual y al personal directivo de primer nivel (gerencias), tanto del Ayuntamiento como de las entidades dependientes o vinculadas a aquél, sino también a las direcciones de servicios, que se proveen por personal de libre designación (o de libre nombramiento y remoción) entre funcionarios públicos. No se quiere aplicar el Código a los empleados públicos –y ello se justifica en que es necesaria una «negociación sindical»–, pero sí que se aplica a aquellos que ocupan puestos funcionariales de confianza política –sin ninguna negociación sindical, que se sepa–. Ello también planteará asimismo sombras importantes cuando haya que aplicar el régimen sancionador por infracciones. El Código se hace extensivo a los titulares de la Secretaría General, Intervención y Tesorería, a los que se califica de «altos cargos» a efectos de la Ley 19/2014; pero las sanciones que se les pueden imponer no se pueden regir nunca por lo establecido en la Ley para los altos cargos. Una contradicción que el propio Código no resuelve. Por consiguiente, el ámbito de aplicación presenta numerosos puntos oscuros que sólo la aplicación del mismo irá desvelando.

El CECB dispone en su articulado de una estructura bien planteada. Su objeto está definido de forma adecuada: fijar los principios, valores y normas de conducta, así como regular el sistema de seguimiento y evaluación (artículo 1). Las finalidades que se persiguen están correctamente formuladas (artículo 2). Y también se pretende extender los principios y valores la contratación pública y a las medidas de fomento (subvenciones), lo que resulta un enfoque correcto. Como también lo es, sin duda, incorporar algunas pautas de conducta en materia contractual (artículo 13) y en materia de subvenciones y ayudas públicas (artículo 14), ámbitos sobre los cuales se podría plantear también un proyecto más ambicioso, como es su inserción en un Sistema de Integridad Institucional «holístico».

Las objeciones al ámbito de aplicación (artículo 3) y a la naturaleza del Código (artículo 4) ya han sido tratadas. Pero tales objeciones pueden hacerse extensivas a la escasa precisión que el Código muestra a la hora de definir los Valores, incluyendo en tal categoría a principios constitucionales impropios por reiterativos de un código –por ejemplo: respeto a los derechos humanos, principio de legalidad, lealtad institucional, etc.–, así como otros que son principios de buen gobierno o buenas prácticas y no valores éticos (por ejemplo, proximidad, rendición de cuentas, transparencia y modernización). Más le hubiese valido al Código de Barcelona tomar como patrón otros modelos que plantean correctamente esa dicotomía entre valores éticos y principios de buen gobierno (como es el caso del Sistema de Integridad de la Diputación de Gipuzkoa o el Código-Tipo de Conducta elaborado por la Federación de Municipios de Cataluña), anudando normas de conducta o de actuación a cada valor o principio, lo que parece obviamente mucho más correcto.

Las normas de conducta, que se detallan con bastante minuciosidad –hasta el punto de definir una cuantía máxima de los regalos: 50 €–, están bien recogidas, pero se echa tal vez de menos una regulación más incisiva de los conflictos de interés, sobre todo de aquellos «aparentes», que no se prevén en el texto y son fuente de tensión en no pocos casos: en materia de conflictos de interés no sólo

la evidencia, sino «la apariencia» de conflicto es importante, pues está en juego la imagen de la institución en su conjunto y no tanto la reputación de la persona. En cualquier caso, al darle al Código carácter normativo se ha aprovechado la oportunidad para trasladar al Ayuntamiento de Barcelona la regulación en materia de incompatibilidades (especialmente *ex post*) de la legislación de altos cargos. Pero también aquí se podría haber ido más lejos y se podría haber sido más preciso. Sorprende, en cualquier caso, un extraño –al objeto del propio Código– artículo 9 que regula la «reacción a los ofrecimientos irregulares», que no es sólo una norma ética ni de conducta, sino una invitación a la denuncia y persecución de quien intente corromper a las personas sometidas al Código (por tanto, esa regla va dirigida más bien a los «actores externos», que por definición no están en el objeto de la norma).

Y, en fin, el CECB contiene en su capítulo 5 los «sistemas de seguimiento y evaluación». Sin duda, la pieza central para armar un sistema efectivo de garantías de la integridad de la institución –Ayuntamiento de Barcelona–, que el Código resuelve bien en un caso y mal (por arrastre de la Ley) en otro.

Resuelve bien, sin embargo, la articulación de un órgano de garantía imparcial, dotado de independencia y ajeno en su totalidad (en cuanto a la extracción de las personas) a la institución, como es el Comité de Ética. Es el modelo más avanzado que existe hasta la fecha de órgano de garantía en el ámbito de la ética institucional en España. Dato importante. Las funciones están bien diseñadas y la composición también, pues tiende a salvaguardar la imparcialidad con la especialización, estableciendo un quórum reforzado para el nombramiento de sus miembros. La clave estará en que no responsan a «cuotas de partidos», pues si así se hiciera se arruinaría de entrada la legitimación del órgano. En todo caso, algunas exigencias preventivas que se adoptan –régimen de incompatibilidades y declaración de actividades– para una función que es discontinua –se reúne cuatro veces al año– puede jugar como factor de disuasión para la aceptación de los miembros que sean propuestos. El papel del Comité, tal como diré de inmediato, se transforma en la pieza sustancial del modelo de integridad institucional que se pretende construir.

Lo que el Código resuelve mal, por su «atadura incondicional» a una determinada interpretación de la Ley catalana de transparencia, es todo lo relativo al régimen sancionador. El problema no es baladí. Y será fuente de conflictos permanente en un futuro más o menos inmediato, cuando surjan «casos» puntuales de infracción del CECB. De acuerdo –insisto– con una determinada interpretación de la Ley, el Código indica que cualquier infracción de los principios, valores o (lo que es peor) de las detalladas normas de conducta establecidas en el CECB, tienen la consideración de «faltas graves» (las vulneraciones de los principios del artículo 55.1 son «faltas muy graves»), y serán objeto de incoación del preceptivo expediente sancionador, previo traslado al órgano competente para la adopción de estas medidas, y se les podrán imponer –si se trata de «altos cargos»– las sanciones (algunas de ellas muy traumáticas) previstas en el artículo 81 de la Ley 19/2014.

Sencillamente, lo que ha hecho este Código –al menos en lo que respecta a la vinculación, al parecer inevitable, entre infracciones de conducta y régimen sancionador– es «dispararse un tiro al pie» (o, peor aún, algo que está pasando con los códigos de los partidos: «escupir al cielo» que, como señalé acertadamente Elisa Beni, la trayectoria de la flema, termina por caer contra uno mismo: <http://>

[www.eldiario.es/zonacritica/escupais-cielo\\_6\\_656944336.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/escupais-cielo_6_656944336.html)). Las tensiones derivadas de una concepción inadecuada de un Código de Conducta –también de las formaciones políticas–, no tardan mucho por aflorar; ver, por ejemplo: <http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20170806/43375207492/bcomu-arrepiente-salario-etico.html>)

En efecto, mediante este seguimiento «a pies juntillas» de la Ley 19/2014 (muy mal concebida en este punto), el Ayuntamiento de Barcelona ha colocado en mal lugar al propio Comité de Ética, pues si éste advierte la más mínima infracción del Código Ético debería dar traslado al órgano competente para la incoación del procedimiento sancionador. No obstante, se abre una vía de mediación a través del informe preceptivo que el Comité debe elaborar en estos casos, en el que podrá argumentar que la infracción realizada no tiene la gravedad requerida para la incoación de tal procedimiento, pero una vez más el lío (esta vez jurídico) está garantizado. Y si se mezclan de forma interesada Derecho, Ética y Política, el cóctel se asemejará mucho más a un Molotov que a un San Francisco, no lo duden. Lo iremos comprobando con el tiempo.

En suma, el Código Ético y de Conducta aprobado recientemente por el Ayuntamiento de Barcelona muestra aspectos positivos indudables junto con otros que deben ser objeto de crítica. El problema fundamental es que este «instrumento normativo» ha sido promovido por la ciudad de Barcelona. Y todo (o buena parte de) lo que Barcelona impulsa se traslada a otros municipios; literalmente, se copia. Mejor en este caso que, antes de «copiar», los Ayuntamientos se inspiren en el «modelo de código ético de Barcelona» comprendan cabalmente su alcance y sus limitaciones (algunas importantes, como se ha visto).

Tiempo tendrá tal vez el Ayuntamiento de Barcelona de corregir muchos de estos errores, ya sea por la modificación de esta «disposición normativa reglamentaria», (algo que se me antoja difícil en el actual contexto de fragmentación política que vive el Ayuntamiento) o ya sea por una intervención activa y amortiguadora del futuro Comité de Ética. En efecto, depende de cómo actúe este órgano y de quién lo componga, se caminará en esa dirección o se abrirá el fuego cruzado que implique utilizar la ética no con dimensión preventiva, sino darle un marchamo represivo a través de las sanciones jurídicas. Ése no es el camino y pronto se comprobará que transitar por esa vía es llevar el modelo al fracaso más rotundo. La disyuntiva es clara: construir un sólido sistema de integridad institucional preventivo con voluntad de edificar una infraestructura ética adecuada o hacer saltar por los aires el modelo de integridad institucional, fomentando la ingenua pretensión de que «la ética con sangre (sanciones) entra». Ya pueden presumir dónde está la solución.

## ¿LA PRESENCIA DE MUJERES ELECTAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES, AUMENTA EL COMPROMISO DE LOS HOMBRES CON LA IGUALDAD DE GÉNERO?

- **Publicación:** «Women's Presence in Politics and Male Politicians Commitment to Gender Equality in Politics: Evidence from 290 Swedish Local Councils», *Journal of women, Politics & Policy*, 2017, vol. 38, n.º 2, págs. 199-220.
- **Autores:** Andrej Kokkonen y Lena Wängnerud, Universidad de Gothenburg.
- **Síntesis:** Lluís Medir Tejado, profesor lector en Ciencia Política en la Universitat de Barcelona.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Resumen: Este artículo cuestiona la creencia de que aumentar la presencia de las mujeres en los puestos políticos implicará modificaciones en las percepciones de los hombres sobre la igualdad. Los autores consiguen demostrar que en Suecia, cuna de la igualdad política entre hombres y mujeres, la presencia de mujeres en los gobiernos locales no genera automáticamente el efecto favorable en el grupo de los hombres. Recientemente se han cumplido diez años de la aprobación de la modificación en España de la LOREG para incluir más mujeres en las listas electorales. Su efecto en términos cuantitativos ha sido innegable. Sin embargo, no disponemos de datos, como los de este estudio, que nos informen de cuánto han avanzado los hombres en la defensa de los intereses de las mujeres y la igualdad efectiva.*

Este artículo aporta el primer test empírico de cómo la presencia de mujeres en la política afecta las actitudes de los políticos hombre hacia la igualdad de género y la voluntad de trabajar a favor de los intereses de las mujeres. El trabajo se basa en una encuesta realizada a todos los electos locales de Suecia (13 000) en 2008, a medio mandato, de los que contestaron un 63% (8 212). En las elecciones locales en Suecia se eligen, como en España, las asambleas locales, que a su vez escogen el alcalde. Además, el sistema es proporcional y de lista de partido o agrupación de electores.

Si bien Suecia se reconoce como uno de los países con un mayor nivel de conciencia sobre la igualdad de género y con mayor presencia de mujeres en política, su estudio es pertinente porque ofrece un panorama estable en el tiempo y que permite generalizar –con precauciones– algunas de sus conclusiones.

La presencia de mujeres en los órganos de decisión política ha sido un fenómeno muy estudiado desde la perspectiva cuantitativa: cuántas mujeres ocupan cargos y qué cargos son, por ejemplo. Sin embargo, la evidencia sobre los efectos que tiene una mayor presencia de mujeres en los órganos políticos sobre las percepciones de los hombres es un objeto de estudio más escaso. Sin embargo, sí sabemos que, generalmente, las mujeres son más activas que los hombres en relación con situar los temas de género y la igualdad en las agendas políticas. Así pues, la importancia de los efectos que la presencia de mujeres en política sobre los hombres es fácilmente comprensible si nos paramos a pensar que, para llegar a acuerdos sobre temas de género, las mujeres políticas van a tener que negociar y acordar con sus contrapartes masculinos. La pregunta fundamental que se plantea este artículo es: ¿de qué manera se relaciona la creciente presencia de mujeres en los gobiernos locales con el compromiso de los hombres con la igualdad de género?

Hasta este momento, la literatura existente ha ofrecido evidencia fragmentaria en relación con los efectos producidos por la presencia de mujeres sobre los hombres. En cualquier caso, se pueden destacar tres efectos distintos: un primer efecto positivo, según el cual la presencia creciente de mujeres hará que los hombres se conciencien más sobre los temas de género; un segundo efecto neutro, que implicaría la ausencia de cambios o diferencias con el aumento de mujeres en las instituciones; en tercer lugar, un efecto negativo, según el cual «el peligro» que significarían las mujeres provoca una disminución del compromiso de los hombres con la igualdad de género.

El principal argumento que sustenta el efecto positivo (*spillover effect*) se basa en las dinámicas de grupo según las cuales los individuos tienden a acomodar sus percepciones a las del grupo que les rodea, puesto que la conformidad con el grupo tiende a generar recompensas sociales como aceptación y aprobación. Bajo este paraguas, la aparición de mujeres generaría un cambio en las actitudes y percepciones masculinas, al ser menos numerosos. Por el contrario, el mecanismo por el cual podríamos encontrar efectos negativos es que, precisamente, los hombres perciban la irrupción de las mujeres en política como una amenaza y, por lo tanto, reaccionen de forma adversa a sus demandas. Además, se ha constatado una cierta «masculinización» de las instituciones políticas, que también provocaría reacciones especialmente adversas.

El análisis empírico de las diferencias entre hombres y mujeres se basa en dos preguntas distintas: la primera es genérica, sobre el compromiso personal con la igualdad de género como un ideal político abstracto; la segunda es una pregunta directa y específica sobre cuán comprometido está el entrevistado personalmente con la representación de los temas y preocupaciones de las mujeres en su gobierno local.

Pues bien, en relación con la primera variable dependiente, los autores no encuentran diferencias significativas. Es decir, la creciente presencia de mujeres en los consistorios suecos no genera en los hombres un mayor o menor compromiso con la igualdad de género. Sin embargo, en la segunda pregunta se encuentran resultados muy sólidos que apuntan hacia la idea de que la presencia creciente de mujeres en política –local– hace que los hombres muestren menos comprometidos personalmente con la defensa de los temas de las mujeres. Además, este efecto es mayor allí donde mayor presencia de mujeres se constata.

En conclusión, la presencia de mujeres no modifica en abstracto el compromiso genérico de los hombres con la igualdad de género, pero, sin embargo, sí tiene efectos negativos cuando se trata de defender políticas concretas de las mujeres. Estas políticas pueden, en un momento dado, colidir con las políticas e intereses de los hombres, generando este efecto de mayor rechazo a las políticas en pro de las mujeres. Además, estos efectos negativos en las percepciones de los hombres son mayores a medida que aumenta el número de mujeres en términos absolutos y porcentuales en cada gobierno local.

## POR QUÉ SE REMUNICIPALIZÓ EL AGUA EN BUENOS AIRES Y BERLÍN

- **Publicación:** «Water Remunicipalisation: Between Pendulum Swings and Paradigm Advocacy», *Urban Water Trajectories* 6 (2017), capítulo 10.
- **Autor:** Emanuele Lobina, Public Services International Research Unit (PSIRU), Business Faculty, University of Greenwich, UK.
- **Síntesis:** Luis Martín Martínez, director de Hidrología Sostenible.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Resumen: Este artículo analiza si el fenómeno de la remunicipalización –entendida como el regreso de la gestión a la propia administración local– tiene un papel que desempeñar en el futuro del sector urbano del agua y qué podemos aprender de los procesos de remunicipalización en Berlín y Buenos Aires. Los autores pertenecen al PSIRU de la Universidad de Greenwich, que ya en 2012 emitió un informe, «Por qué el agua es un servicio público: destapando los mitos de la privatización», que es uno de los libros de cabecera de los impulsores de la remunicipalización de servicios.*

La aparición de la remunicipalización del agua (paso a un paradigma comunitario) como una tendencia mundial en los últimos 15 años quiere desafiar el predominio del paradigma privatista y, según el autor, lo seguirá haciendo en el futuro. La tendencia de remunicipalización muestra una marcada aceleración en países de altos ingresos donde 55 casos ocurrieron entre 2005 y 2009 y 104 casos ocurrieron entre 2010 y principios de 2015.

Las causas de remunicipalización a menudo incluyen un descontento de los gobiernos locales y de la sociedad civil. Este descontento se deriva en parte del fracaso del sector privado para cumplir con las expectativas teóricas de una mayor eficacia. Las razones que han llevado a la remunicipalización son múltiples. Entre otras cuestiones se incluyen: pobre desempeño operativo de empresas privadas (en Dar es Salaam, Accra, Maputo, etc.); falta de inversiones (por ejemplo, Berlín, Buenos Aires); las disputas sobre los costes operativos y aumento de los precios (por ejemplo, Almaty, Cochabamba, Maputo); aumento de los recibos de agua (por ejemplo Berlín o Kuala Lumpur); dificultades en el seguimiento de los operadores privados (por ejemplo, Atlanta); falta de transparencia financiera (por ejemplo, Grenoble, París, Berlín) o recortes de personal y calidad del servicio (por ejemplo, Atlanta).

En **Berlín**, los preparativos para la privatización de la Berlinwasser (BWB), operador de agua de la ciudad, comenzaron con su comercialización en 1994 cuando el Senado de la ciudad-estado de Berlín decidió privatizar la empresa pública. Esta iniciativa fue motivada por la idea de convertir BWB en una empresa que obtuviera beneficios para sus propietarios públicos operando contratos internacionales. La decisión fue presentada como «una necesidad ante la creciente deuda de la ciudad» y como una oportunidad para hacer de BWB un jugador importante en el mercado mundial del agua. La decisión de privatizar BWB se produjo en un contexto económico y fiscal caracterizado por la caída del muro de Berlín en 1989. Este hecho había conducido al colapso de las industrias previamente subvencionadas en ambas partes de Berlín y a una pérdida de puestos de trabajo generalizada en el sector público, causando grandes deudas al gobierno local.

El contrato privado era muy controvertido y condujo a una grave falta de inversiones y la explosión de los precios. Esto favoreció la movilización social contra la privatización del agua. En 2007,

el grupo de ciudadanos Wassertisch Berliner (La Mesa del Agua de Berlín) comenzó a hacer campaña para sacar a la luz los contratos confidenciales de BWB y obtuvo el apoyo de grupos ambientalistas y otros movimientos sociales.

En febrero de 2011, más de 660 000 berlineses votaron a favor de la proposición «los berlineses quieren que les devuelvan el agua»; con eso reclamaban que la gestión del agua volviese a la gestión pública directa. El referéndum había impopularizado tanto los contratos privados que, en las elecciones de la ciudad de septiembre de 2011, la remunicipalización estaba en el programa de tres de los cuatro principales partidos políticos, a pesar de que Berlín aún tenía enormes deudas. El contrato fue rescindido cuando el estado de Berlín recompró las acciones propiedad de RWE en abril de 2012 y las acciones propiedad de Veolia en septiembre de 2013.

El costo para los contribuyentes de la adquisición de las acciones privadas de BWB fue 1300 millones de euros, que se pagaran a través de subidas en la facturas de agua durante los próximos 30 años. El caso de Berlín es uno de los más aludidos por los movimientos sociales y políticos proclives a la gestión directa por parte de la administración de los servicios de abastecimiento de agua.

En el caso de **Buenos Aires**, los preparativos para la privatización de los servicios de agua comenzaron inmediatamente después de la elección de Carlos Menem como presidente de la Argentina en 1989. Menem implementó un amplio programa de privatización al declarar su gobierno el estado de emergencia económica justificada por la hiperinflación desenfrenada.

En mayo de 1993, un consorcio encabezado por Suez-Lyonnais des Eaux comenzó a operar la concesión de Aguas Argentinas. Sólo ocho meses después, Aguas Argentinas pidió renegociar el contrato, comenzando un proceso de aumento de gastos, inversiones insuficientes y beneficios considerables. Este patrón persistiría hasta el colapso de la economía Argentina tras la crisis financiera de diciembre de 2001. Durante este período, la rentabilidad de la concesión fue priorizada al logro de objetivos sociales. Finalmente, para garantizar la remuneración de los accionistas internacionales, los precios del agua fueron indexados al dólar, por lo que el riesgo de devaluación de moneda fue transferido a los consumidores locales.

La crisis de diciembre de 2001 fue seguida por años de enfrentamientos legales entre el concesionario y el gobierno argentino. La insistencia de Aguas Argentinas en el aumento de precios del agua para compensar la devaluación de 2001 de la moneda local entraba en conflicto con las solicitudes gubernamentales para las reducciones de precios, y así evitar agravar la crisis social y económica. En 2006, el Gobierno canceló el contrato de concesión y remunicipalizó el agua y los servicios sanitarios nombrando a un operador público, AySA, para la gestión.

Las diferencias entre estos dos casos son evidentes. El desarrollo de la remunicipalización es explícito en Berlín –ha habido una voluntad social y posteriormente política de remunicipalizar– y tácito en Buenos Aires, donde las circunstancias económicas del país han obligado, de alguna manera, a remunicipalizar. En Berlín se formó una coalición de apoyo explícito entre La Mesa del Agua de Berlín y los movimientos sociales que apoyaron el referéndum local. En Buenos Aires, el gobierno argentino actuó de conformidad con el paradigma comunitario sin necesidad de una acción colectiva concertada.

Tanto Berlín como Buenos Aires pueden levantar dudas de si el paso de privado a público condujo automáticamente a la dominación del paradigma comunitario. De hecho, aún persisten prácticas propias de la gestión privada, lo que sugiere que el paso a un paradigma enteramente comunitario no es automático. El estudio de estos casos, aunque con el sesgo proclive a la remunicipalización del autor, es interesante para ver cómo las situaciones de partida son muy diferentes en cada ciudad y que lo que ha pasado en cada una de ellas no es trasladable automáticamente a cualquier situación.

## REVOLUCIÓN EN EL MUNDO DE LAS ENCUESTAS

- **Publicación:** «Using Deep Learning and Google Street View to Estimate the Demographic Makeup of the US», Cornell University Library. La versión de marzo de 2017 está disponible en: <https://goo.gl/U6y3iL>
- **Timnit Gebru, Jonathan Krause, Yilun Wang y Duyun Chen** pertenecen a la Universidad de Stanford; **Jia Deng**, a la de Michigan; **Erez Lieberman Aiden**, al Baylor College de Medicina y a la Rice University; y **Li Fei-Fei**, también al Baylor.

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Resumen: El uso de imágenes de automóviles y entornos que proporciona un programa como Google Street View, procesados de forma automática por sistemas de inteligencia artificial, puede revolucionar el mundo de las encuestas y proporcionar información en tiempo casi real.*

Las encuestas socioeconómicas son básicas para conocer nuestras sociedades. La combinación de programas de imagen y de inteligencia artificial también puede revolucionarlas. Un grupo de investigadores de EE UU ha hecho uso del programa Google Street View, con imágenes digitales y técnicas de visión por máquinas, para llegar a conclusiones de forma más rápida y con mayor precisión que las encuestas tradicionales, cara a cara o telefónicas, y de modo más barato.

En este caso, estos investigadores han hecho uso de 50 millones de imágenes de escenas de calles en 200 ciudades de Estados Unidos, recogidas por el programa de Google y procesadas por programas avanzados de inteligencia artificial, para, de forma automática, monitorear y estimar algunas tendencias sociológicas e incluso políticas. Por ejemplo, analizando el tipo de coches, la marca o el año de fabricación por medio de técnicas de visión por computadora de aprendizaje profundo, han recogido imágenes de 22 millones de ellos (el 8 % de los que hay en EE UU) reconocidos por los programas, que se cruzan con otros datos, como los de censos o resultados electorales pasados. Así, si en un vecindario (de unas 1000 personas de media), en un recorrido de 15 minutos, abundan más los coches sedán que los *pick-ups*, la zona tiene un 88 % de probabilidades de votar a un presidente demócrata, y un 82 % de hacerlo por un republicano si la proporción de estos tipos de vehículos se invierte. Pueden detectar por estos medios la raza, el género o los ingresos prominentes en estos barrios. Las tendencias racionales guardan correlación con las marcas de automóviles: los de origen asiático tienden a comprar coches asiáticos, especialmente, Honda y Toyota; los afroamericanos se inclinan más por Chrysler, Buick y Oldsmobile; y las furgonetas *pick-up*, los Volkswagen y los Aston Martin tienden a gustar a las vecindades caucásicas.

Los resultados de esta investigación sugieren que los sistemas automatizados para monitorear las tendencias demográficas pueden complementar eficazmente los enfoques intensivos en preguntas directas, con el potencial de detectar tendencias con una resolución espacial fina, en tiempo casi real. Las posibilidades que se abren son enormes con otras imágenes –o con los datos sobre los entornos por los que pasen– que podrán transmitir las cámaras de los coches autónomos o autoconducidos (aunque implicarán que la gente tenga menos automóviles en propiedad). Quizás el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) y otras centrales de encuestas se queden obsoletas ante estas nuevas técnicas, como los autores sugieren que va a ocurrir con la Encuesta de la Comunidad Americana (American Community Survey, ACS). Esta gran encuesta tarda cinco años desde la recogida de datos hasta ofrecer los resultados, mientras que el nuevo sistema actúa casi en tiempo real.

## EL RIESGO DE ESTAR SIEMPRE CONECTADO

- **Publicación:** «The Heavy Toll of Always on Technology», *MIT Sloan Management Review*, enero de 2017. Es una entrevista, disponible en el siguiente enlace: <https://goo.gl/GZBDVq>. Tiene relación con el libro *The Distracted Mind: Ancient Brains in a High-Tech World* («La mente distraída: Cerebros antiguos en un mundo de alta tecnología»), de **Adam Gazzaley** (científico de neurociencia) y **Larry D. Rosen**.
- **Larry D. Rosen** es psicólogo, entrevistado por **Frida Klotz** (periodista).

### SÍNTESIS DE LA IDEA

*Resumen: El abuso de las nuevas tecnologías (smartphones, e-mails y redes sociales) no sólo provoca distracciones, sino que está empezando a afectar a nuestra productividad, salud mental y estrés. Para afrontar este problema, los directivos y las organizaciones deben implementar políticas para limitar su uso.*

La respuesta inmediata a un *e-mail* en un lugar de trabajo ¿es siempre la más adecuada? La investigación apunta a los efectos nocivos que el denominado *always-on* (o estar conectado en todo momento) tiene sobre la eficiencia y el estrés de los trabajadores. Cómo los teléfonos inteligentes y sus primos los correos electrónicos, la mensajería instantánea y las redes sociales empiezan a afectar a nuestros cerebros es la base del libro de Gazzaley y Roosen, que explica cómo los dispositivos conectados a Internet y las expectativas de obtener respuestas inmediatas perjudican nuestra atención y, por ende, no sólo la productividad, sino nuestra salud mental y niveles de estrés.

El artículo, en forma de entrevista, explora el rol que pueden jugar los *managers* para tratar de minimizar las interrupciones a las que está sometida su plantilla. Un correo, un mensaje instantáneo, una alerta –en definitiva, una distracción– no sólo te mantiene alejado de tu tarea alrededor de media hora, sino que al regresar a ella necesitas tiempo para reactivar las redes neuronales que se estaban usando. Y aunque los trabajadores terminen las tareas detenidas, lo hacen con ciertos costes (retrasos, horas extras...) y aumentando su ansiedad, frustración y estrés. Estos efectos ocurren en todas las franjas de edad, incluso para los más jóvenes.

¿Qué pueden hacer los gestores en un contexto en el que muchos de los parones son «autogenerados» por el propio empleado gracias a las tecnologías que las posibilitan? A nivel organizativo, se empiezan a incorporar medidas que ayudan al trabajador a evitar esa «revisión continua» de dispositivos. La primera es poner en marcha políticas en las comunicaciones *on-line* para limitar la franja horaria de uso. La segunda tiene que ver con el manejo de las expectativas ante las comunicaciones: qué margen hay para contestar en situaciones normales o prioritarias. Para evitar las respuestas «pavlovianas» que estamos desarrollando, se propone una tercera medida: programar conscientemente «pausas tecnológicas». Otros aspectos que contemplar son las oficinas de espacios abiertos que, aunque favorecen la colaboración, también estimulan las interrupciones. Tomar el control de cuándo se producen las intromisiones tecnológicas en ellas sería crítico para la productividad. Los *managers* tienen también que aprender a regular sus comunicaciones para evitar interrupciones de su plantilla.

La idea tiene relevancia por sus implicaciones sociales y económicas (no sólo en términos de productividad, sino de costes en salud). Frente a otras propuestas más individuales al problema (*mindfulness*, meditación, hacer deporte...), el valor añadido de los autores es hacer

hincapié en las políticas organizativas, lo que los *managers* (y la organización) pueden hacer para ayudar al trabajador que no sabe o no puede poner límites por sí mismo. Quizá la solución pase por poner límites al «trabajo sin límites» y esto se deba hacer a distintos niveles –macro, meso y micro–, como algunas investigaciones y políticas nórdicas y algunas nacionales están empezando a sugerir.