



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

Elena Costas

Joan Frigols

Eduard Güell

Benjamín Augusto López

Lluís Medir

Luis Martín

Pol Morillas

Andreu Orte

Esther Pano Puey

Carles Rivera

Jordi Rosell

Paula Salinas

Pablo Santcovsky

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

Diagonal 519-521 2º 08029
Barcelona Tel. 93 494 97 20
www.observatoriodli.com
ISSN: 2339-9562
D. Legal B.10113-2014



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

GOBERNAR UN AYUNTAMIENTO TAMBIÉN ES LIDERAR PERSONAS

ARTÍCULO ORIGINAL: «El empleo público local en la España democrática, una perspectiva institucional», **J. Javier Cuenca Cervera**.

SÍNTESIS Y COMENTARIO: **Rafael Jiménez Asensio**, consultor institucional y catedrático de la Universitat Pompeu Fabra.

RESUMEN: El empleo público local es una institución frágil, pero eso no impide que en el espacio local de gobierno haya «buenas» o «malas» organizaciones y estructuras de personal, dependiendo de la atención y el tiempo que el gobierno municipal haya invertido en su mejora.

| OTRAS IDEAS DE INTERÉS |

UN NUEVO MODELO DE USO Y GESTIÓN DEL AGUA EN UNA CIUDAD CONSOLIDADA

Departamento de Medio Ambiente e Infraestructuras del Ayuntamiento de Boroondara

¿CASTIGAN LOS VOTANTES ESPAÑOLES LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?

Elena Costas-Pérez, Albert Solé-Ollé y Pilar Sorribas Navarro; Pablo Fernández-Vázquez, Pablo Barberá y Gonzalo Rivero

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL

Paolo Liberati y Agnese Sacchi

RESILIENCIA URBANA: UNA AGENDA PARA EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS URBANAS

Joan Subirats y Marc Martí-Costa

¿EL GOBIERNO EN COALICIÓN GENERA MÁS GASTO PÚBLICO?

Sebastian Garmann



Estimados lectores:

En estos momentos de necesaria reformulación de muchos aspectos del sector público español, merece la pena atender al trabajo de **J. Javier Cuenca Cervera** sobre el empleo público local. Las reformas estructurales del gobierno local deberían poner al empleo público, es decir, a los trabajadores y a la organización, en el centro de sus objetivos. La función pública se ha tratado tradicionalmente desde una perspectiva jurídica y requiere enfoques más complejos orientados a la eficiencia, a la mejora en la prestación de servicios y a la consecución de imparcialidad en la actividad pública. Como comenta **Rafael Jiménez Asensio**, no hay futuro en los gobiernos locales sin un empleo público cualificado y competente. Conjuntamente con la necesaria revisión de las haciendas locales, es posible que sea el tema principal de las futuras reformas que se deberían abordar para la mejora de los gobiernos locales españoles.

La «estrategia integrada de gestión del agua» propuesta por el **Ayuntamiento de Boroondara** –ciudad integrante de la conurbación de Melbourne– es interesante, ya que replantea la visión de este recurso básico en una ciudad ya consolidada. Se trata de una ciudad bastante asimilable por clima, estándares de servicios, etc., a las ciudades intermedias españolas. La «sensibilidad por el agua» que plantea esta estrategia pretende transitar hacia un modelo de ciclo integrado del agua en que parte del recurso se reinvierte; todo ello con la participación de los ciudadanos, las empresas y los agentes privados y públicos que participan en la gestión del recurso. En este sentido, la «ciudad» toma la iniciativa, pero el éxito dependerá de la participación de todos los agentes involucrados, superando en parte la discusión sobre si la gestión es pública o privada.

No cabe duda de que la corrupción amenaza la democracia. Siendo este sistema de gobierno el que en la práctica tiene más recursos para combatirla, existe una preocupación sobre la limitación de éstos y sobre las medidas de regeneración que cabe adoptar. En este contexto, son interesantes dos investigaciones que ponen su atención en la corrupción en los ayuntamientos españoles y sus efectos electorales. Los estudios de **Costas-Pérez, Solé-Ollé y Sorribas** y de **Fernández-Vázquez, Barberá y Rivero** nos señalan las limitaciones de las elecciones como elemento para la depuración de la corrupción. Si bien el electorado parece estar ser más sensible cuando los casos de corrupción están realmente en sede judicial (y no sólo en la prensa o en el debate político), no es menos verdad que existen externalidades que moderan el castigo que los votantes ejercen sobre los concejales corruptos. Todo ello conduce a la consideración de que no son las elecciones el único filtro para regular la corrupción y de que la presión social, los mecanismos de control externo permanente, la transparencia, el ejercicio de la oposición, una prensa libre e independiente, así como un poder judicial ágil y eficiente, son importantes en la lucha contra la corrupción.

De cara a la reforma de las haciendas locales españolas, trabajos como el de **Paolo Liberati** y **Agnese Sacchi** nos ilustran sobre los efectos de los diferentes diseños institucionales. En definitiva, este estudio confirma que un mayor volumen de transferencias económicas, desde los gobiernos centrales a los locales, da como resultado un sector local mayor (más gasto y segura-



mente más servicios). Por el contrario un mayor peso de los impuestos típicamente locales en el conjunto de los ingresos de los ayuntamientos (el IBI, por ejemplo, en el caso español) produciría una cierta autolimitación del gasto local. Más allá de confirmar lo que la academia ha venido corroborando, el trabajo tiene otros aspectos interesantes, como la evidencia de que el color político del alcalde no es decisivo para condicionar su gasto ni una mayor deuda local. La reflexión oportuna, desde el diseño de políticas públicas, es si los países como España, con un importante volumen de transferencias a los ayuntamientos, aprovechan este hecho para la consecución de objetivos de reequilibrio territorial que ayuden a mitigar las diferencias en la prestación de servicios locales entre los diferentes municipios.

El trabajo coordinado por **Subirats y Martí-Costa** sobre la vulnerabilidad de determinadas ciudades españolas abre una línea de trabajo interesante que debe consolidarse en el tiempo, con más datos sobre los efectos de la crisis en diecisiete aglomeraciones urbanas (una por cada comunidad autónoma). Se apuntan algunas hipótesis que pueden ayudar a configurar una nueva agenda urbana, donde los aspectos relacionados con la lucha contra la desigualdad, así como las acciones que tienen por objetivo mitigar el cambio climático, destacan como prioritarias.

Por último, una idea que puede ser especialmente oportuna en el momento de aparición de este número. En un año en que se van a suceder diferentes procesos electorales en España, todos los estudios de opinión apuntan a una mayor fragmentación de la representación electoral. Si esto parece claro a nivel nacional, no lo es menos a nivel local, donde han emergido nuevos actores políticos. En este contexto, el trabajo de **Sebastian Garmann** profundiza en la relación entre la forma de gobierno de coalición y sus consecuencias en el gasto público. La literatura académica normalmente relaciona gobiernos de más de una fuerza política con más gasto público. Lo interesante de este trabajo es que concreta en qué apartados puede incrementarse el gasto y en cuáles es indiferente la forma de gobierno.

Un conjunto de estudios e ideas que espero sean de su interés.

Juan Echániz

GOBERNAR UN AYUNTAMIENTO TAMBIÉN ES LIDERAR PERSONAS

- **Publicación:** «El empleo público local en la España democrática, una perspectiva institucional», Fundación Democracia y Gobierno Local, *Serie Claves del Gobierno Local*, 16, 2015.
- **J. Javier Cuenca Cervera** es profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat de València y técnico de Recursos Humanos de la Administración local.
- **Síntesis y comentario:** **Rafael Jiménez Asensio**, consultor institucional y catedrático de la Universitat Pompeu Fabra.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: El empleo público es una institución frágil. Las claves de esta fragilidad están, sin duda, en su proceso de construcción y en los errores que se han ido acumulando en su diseño normativo-institucional. Analizado por lo común desde una perspectiva estrictamente jurídica, hacía falta un nuevo enfoque del problema que, sin descuidar los aspectos normativos, pusiera el punto de mira en la dimensión institucional.

Y eso es, en efecto, lo que lleva a cabo Javier Cuenca, probablemente el mejor experto en materia de empleo público local en España. La reciente publicación de su tesis doctoral confirma una tendencia que el profesor Cuenca inició hace muchos años y que tuvo uno de sus puntos más relevantes en la obra que en su día publicó el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), titulada *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales* (Madrid, 2010), libro de estudio y consulta obligados para todos aquellos que se dedican al empleo público local.

La monografía que ahora se reseña supera con creces, sin embargo, las contribuciones previas de este autor. Se trata de una obra de madurez, de lectura imprescindible para quienes deseen entender el nivel local de gobierno y pretendan comprender cabalmente la compleja y hasta cierto punto desvaída institución del empleo público local.

Con un enfoque metodológico marcado por el sello institucional, digno de ser aplaudido, el profesor Cuenca identifica y desgrana los males que aquejan a esa frágil institución y que, como suele ser común, hunden sus raíces en su proceso de conformación histórica, en el legado normativo-institucional y en una cultura institucional plagada de patologías. Esa tardía y débil configuración de la institución del empleo público local impidió su articulación como freno, en primer plano, a la corporativización y, más adelante, a la politización de nuestras estructuras de gobierno local.

COMENTARIO Y ANÁLISIS

«Si hay una ley o una norma en el mundo de las organizaciones es la que expresó Alfred Chandler cuando afirmó que “la estructura tiene que seguir a la estrategia y nunca al revés”.» (Pascual Montañés, *Inteligencia política. El poder creador en las organizaciones, Madrid, 2003, p. 66.*)

«[...] el gobernante municipal que dedica la atención debida y continuada a los problemas de “la máquina” (organización y personas) está invirtiendo en el futuro y tejiendo ciudad.»

Hace ya algunos años, un profesor universitario que dedicó parte de su tiempo y energías a tareas de gobierno en el ámbito local, Luciano Vandelli, escribió un meritorio libro que se titulaba *Alcaldes y mitos* (editado por la Fundación Democracia y Gobierno Local). En uno de sus pasajes hacía la siguiente reflexión: «Hay un punto sobre el cual todos los nuevos alcaldes están de acuerdo. Este tiene que ver con la valoración de las máquinas burocráticas que han heredado. Máquinas descompuestas, disociadas, desmotivadas».

Cuando nos aproximamos a la constitución de los nuevos gobiernos locales, tras cuatro años de dura crisis fiscal, esa frase (con otras palabras y con los matices que se quieran) se repetirá en distintos rincones de la geografía española. Los nuevos mandatarios locales tal vez comiencen su andadura lamentando la herencia recibida en lo que a organización y estructuras de personal respecta. Y, si no lo hacen de inmediato, esa reflexión surgirá más tarde o más temprano.

Cabe por tanto preguntarse por qué un buen número de alcaldes y alcaldesas, así como sus respectivos equipos de gobierno, no han dedicado la atención que se merece a los problemas de «la máquina». Y la respuesta no puede ser otra que es debido al escaso rédito inmediato que tienen los aspectos de organización y gestión de personas. En un estilo generalizado de alcaldías basadas en «resultados», da la impresión que dedicarse a tales cuestiones es poco menos que perder el tiempo. Craso error.

En efecto, está comprobado empíricamente (y ejemplos hay muchos) que el gobernante municipal que dedica la atención debida y continuada a los problemas de «la máquina» (organización y personas) está invirtiendo en el futuro y tejiendo ciudad. Quien lidera la política de personal en una determinada organización municipal desarrollará una mejor política y ello revertirá en la mejor prestación de los servicios a la ciudadanía.

Por el contrario, quien descuide u orille el *back office* de su ayuntamiento podrá impulsar, sin duda, también políticas locales audaces y tal vez oportunas, pero el coste de tales políticas será mucho más elevado y con toda seguridad menos eficiente que el obtenido por una «máquina engrasada» en la que gobierno, la organización y las personas van correctamente alineadas.

La reflexión anterior enlaza con las ideas reflejadas en el reciente libro de Javier Cuenca *El empleo público local en la España democrática*, que es, sin duda, uno de los estudios más sugerentes que se han llevado a cabo en los últimos años sobre el empleo público local. En él analiza una institución (el empleo público), cuya fragilidad es manifiesta. Y esa nota de fragilidad se advierte sobre todo en su configuración global normativo-institucional, lo que no impide que, aun así, en el espacio local de gobierno haya «buenas» y «malas» organizaciones (también «regulares»), en función de las políticas (buenas o malas) que se han impulsado en cada ayuntamiento.

La fragilidad de la institución del empleo público encuentra una de sus claves explicativas en la poca atención en la agenda política que la gestión de personas

«El momento clave del mandato es, sin duda, aquel en el que se ha de formar gobierno y nombrar a los respectivos equipos políticos, asesores y directivos.»

ha tenido en buena parte de las estructuras locales de gobierno en España. En aquellas estructuras en las que ha habido un mandatario municipal y un equipo de gobierno que han invertido en las personas que trabajan en la organización y liderado procesos de cambio, los resultados de gestión han ido mejorando gradualmente y la ciudad ha creado un entorno más innovador y competitivo.

Por el contrario, en aquellos casos en los que las políticas de organización y gestión de personas se han abandonado o no han tenido continuidad, el resultado ha sido justo el contrario: máquinas desengrasadas, carentes de alineamiento y con resultados negativos en lo que afecta a la calidad de servicios. Por desgracia, en nuestro panorama local de gobierno abundan más los gobiernos locales que no han prestado la atención debida y sostenida a estos temas.

Muchas veces se achaca esa falta de alineamiento a políticas de «politización» de la estructura de personal. Quien nombra a un funcionario o contrata personal descuidando los principios de libre concurrencia y de competencia profesional debería ser consciente de que no solo está llevando a cabo una conducta moral y legalmente reprobable, sino que además está haciendo una flaca contribución al buen funcionamiento futuro de su institución, además de hipotecar los recursos públicos de su localidad.

No obstante, la salida tampoco se encuentra en abrazar soluciones «corporativas», las cuales recientemente nuestros legisladores han presentado como la panacea. Los funcionarios no están (no deberían estar) para controlar a los gobernantes, sino para trabajar con ellos de forma leal y alineada en un proyecto de puesta en marcha de Plan de Mandato, lo que no es óbice para que tales funcionarios indiquen al gobernante cómo de empedrado está el camino por el que pretende adentrarse y, en su caso, desaconsejar tal viaje.

Tampoco es buena idea que el gobernante municipal se eche en manos indiscriminadamente de «sus fieles o acólitos» para ejercer las tareas directivas de su respectiva organización. O que designe «asesores» que no asesoran porque, sencillamente, no tienen conocimientos acreditados de aquello sobre lo que deben asesorar. Esto también es disfuncional y, en cierto modo, una forma grosera de echar piedras contra el propio tejado, además de un dispendio de los recursos públicos.

El momento clave del mandato es, sin duda, aquél en el que se ha de formar gobierno y nombrar a los respectivos equipos políticos, asesores y directivos. Quien adopte malas decisiones en esa encrucijada pagará sus consecuencias amargamente. Quien acierte obtendrá réditos. Ya lo reconoció quien fuera en su día alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani: «Mi gran secreto ha sido escoger bien a la gente, delegar en ellos, escucharlos y darles crédito por sus éxitos».

Por consiguiente, liderar y engrasar permanentemente «la máquina» es una de las tareas más complejas y más importantes que cualquier alcalde debe desempeñar. Es probablemente una de las menos vistosas, pero sin duda se trata de una tarea estratégica para su acción de gobierno y para la propia ciudad. Ejercer bien tales atribuciones exige saber decir «no» ante exigencias desproporcionadas. Un «no» positivo, justificado y sincero, como diría William Ury. Las presiones sindicales no son fáciles de sortear, pero el buen gobernante debe hacer uso de las buenas virtudes, entre las cuales están la valentía y la justicia. La ciudadanía recuerda a quien se compromete con ella, no a quien ignora los problemas e hipoteca a las generaciones futuras.

«[...] la dirección y el empleo público local deben profesionalizarse al máximo, por el bien del gobierno de turno, pero sobre todo por el bien de la propia ciudadanía. Ya no hay lugar para el amateurismo. Tampoco para las prácticas clientelares.»

Sin duda, los gobiernos locales en España tuvieron también –como recuerda Cuenca parafraseando los años de crecimiento europeo tras la posguerra– sus «treinta años gloriosos» (1980-2010). Pero eso terminó. No se puede ignorar. El contexto ha dado un vuelco irreversible. Y, en ese nuevo paradigma, la dirección y el empleo público local deben profesionalizarse al máximo, por el bien del gobierno de turno, pero sobre todo por el bien de la propia ciudadanía. Ya no hay lugar para el amateurismo. Tampoco para las prácticas clientelares.

La ciudadanía cada día es menos permisiva con las conductas corruptas (cualquiera que sea su carácter). La ejemplaridad de los políticos, también de los locales, se impone como factor diferencial. Y, en este punto, una conducta ejemplar es fomentar que las organizaciones locales capten, retengan y desarrollen las mejores competencias profesionales (el talento y el conocimiento) de quienes sirven a los ciudadanos. El alcalde que vea esto con claridad será un buen gobernante. Quien lo ignore será condenado al olvido con prontitud.

UN NUEVO MODELO DE USO Y GESTIÓN DEL AGUA EN UNA CIUDAD CONSOLIDADA

- **Publicación:** «Integrated Water Management Strategy (2014-2024)», mayo de 2014. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.boroondara.vic.gov.au/-/media/Files/Our%20city/Environment/Integrated%20Water%20Management%20Strategy%202014-2014.pdf>
- **Departamento de Medio Ambiente e Infraestructuras del Ayuntamiento de Boroondara,** Melbourne.
- **Síntesis:** Ferran Vallespinós es investigador científico del CSIC.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: La ciudad de Boroondara, de unos 165 000 habitantes y que forma parte de la conurbación de Melbourne, ha elaborado una estrategia integrada para la gestión del agua, en el horizonte de los próximos diez años, con el fin de mejorar el ciclo integral del agua. Es un ejemplo interesante del significado de tener «sensibilidad por el agua» en una zona que está totalmente urbanizada, un ejemplo que plantea ideas de aplicación para la mayoría de los municipios que se encuentran en la misma situación.

La propuesta para la gestión integrada del agua en el municipio pretende mejorar el tratamiento del ciclo del agua y parte del reconocimiento de determinados valores (el agua es un recurso finito y vulnerable, deben aprovecharse los corredores hídricos internos de la ciudad, el agua potable ha de reservarse sólo para unos usos determinados, se señala la importancia de la reutilización de las aguas grises como alternativa al consumo de agua potable, etc.), de la introducción de elementos de sostenibilidad en el urbanismo y edificación (sistemas de mejora de la eficiencia en el consumo, depósitos de almacenamiento de aguas de lluvia, pavimentos permeables, diseño de jardines con baja demanda hídrica, etc.) y de nuevos condicionantes en el diseño de la ciudad (zonas húmedas, eficiencia de los sistemas de irrigación, etc.).

Se identifica el papel del gobierno local en la gestión del agua y la nueva estrategia es la continuación de las acciones emprendidas desde 2004 para reducir el consumo: depósitos para la retención de agua de lluvia en instalaciones municipales, suministro de elementos para minimizar el consumo doméstico, plantación de especies de jardinería que requieren menos agua, riego por goteo, etc. En la nueva estrategia se supera el concepto de ahorro y se avanza hacia una mayor eficiencia y sostenibilidad; se pretende que los resultados de la experiencia se generalicen para el conjunto de la conurbación de Melbourne (alrededor de cuatro millones de habitantes).

El concepto de «sensibilidad por el agua» significa que gobierno local y los ciudadanos reconocen el valor del agua como un recurso finito y vulnerable, que a la vez es crítico en nuestro sistema de vida; es necesario modificar el comportamiento que se tiene hacia su uso e incorporar esta sensibilidad tanto en el urbanismo como en el diseño del espacio público. A la vez, se identifican los beneficios que se derivan de la condición de ser una ciudad con «sensibilidad por el agua»: mayor garantía en el suministro, reducción de la contaminación en los cursos de agua, mejor conservación de la vegetación como sumidero de CO₂, contribución a la salud y el bienestar de los ciudadanos, incremento de la adaptación y resistencia a los fenómenos meteorológicos extremos, beneficios ecológicos, reducción de determinados costes relacionados con la contaminación o la erosión, etc.

Existen dos modelos básicos de ciclo del agua: el típico ciclo urbano de condición abierta y el ciclo integrado, en que parte de los flujos se reinvierten. La propuesta está enfocada a hacer una transición del primer modelo al segundo mediante la incorporación del concepto de sostenibilidad.

Los objetivos principales que se plantean en el horizonte de 2024 son:

- 1) Reducir el consumo de agua de boca.
- 2) Incrementar el peso de la reutilización.
- 3) Eliminar la contaminación en los episodios tormentosos.
- 4) Apoyar las iniciativas locales de gestión.

La propuesta incluye estrategias concretas para alcanzar cada uno de estos objetivos en el horizonte del plan.

Los principios básicos sobre los que se plantean los objetivos y estrategias son: el valor del agua, el papel impulsor del gobierno local, el balance entre objetivos y beneficios, un enfoque colaborativo entre todos los agentes públicos y privados, la priorización de las acciones en función de los impactos y la consideración de los escenarios previsibles del cambio climático. En este sentido, la estrategia en su conjunto puede considerarse una medida mitigadora del cambio climático.

Se define también un sistema de control del grado de cumplimiento de los objetivos a lo largo del tiempo. La batería de indicadores propuestos incluye tanto los que dependen del gobierno local (consumos propios de agua, porcentaje de recursos alternativos utilizados, cantidad de contaminantes retirados en los sistemas de depuración) como los dependientes de los ciudadanos (consumo de agua *per capita*, hogares con depósitos para la retención de agua de lluvia). Los indicadores permitirán evaluar el grado de ajuste de los resultados a los objetivos planteados en la propuesta.

El caso de Boroondara presenta algunas características interesantes como modelo de estrategia en la gestión integrada del agua: una gobernanza que abarca un trabajo conjunto por parte de la municipalidad, los ciudadanos y los sectores productivos, bajo la dirección del gobierno local; la capacidad para implementar un nuevo modelo de uso del agua en una ciudad consolidada; la superación de la fase de ahorro para avanzar en los próximos diez años en la sostenibilidad («sensibilidad por el agua»), y, finalmente, el compromiso de seguimiento de los resultados a través de una batería de indicadores.

¿CASTIGAN LOS VOTANTES ESPAÑOLES LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?

- **Publicaciones:** «Corruption scandals, voter information, and accountability», *European Journal of Political Economy*, vol. 28, núm. 4, 2012, pp. 469-484.
«Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals», *Political Science Research and Methods*, 2015. Disponible en el siguiente enlace: https://files.nyu.edu/pba220/public/rooting_out_corruption.pdf
- **Elena Costas-Pérez** es investigadora posdoctoral en el Departament d'Economia i d'Història Econòmica de la Universitat Autònoma de Barcelona; **Albert Solé-Ollé** es profesor de Economía en la Universitat de Barcelona y **Pilar Sorribas Navarro** es profesora asociada del Departament d'Economia Pública, Economia Política i Economia Espanyola de la Universitat de Barcelona.
- **Pablo Fernández-Vázquez** es investigador posdoctoral en el Center for the Study of Democratic Institutions de la Vanderbilt University; **Pablo Barberá** es investigador en Ciencia Política en la New York University y **Gonzalo Rivero** es científico estadístico en el Scientific Research Group de la Palo Alto University.
- **Síntesis:** **Elena Costas-Pérez**, investigadora posdoctoral en el Departament d'Economia i d'Història Econòmica de la Universitat Autònoma de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: Los sistemas democráticos son tradicionalmente menos corruptos que otros regímenes debido a tres factores: elecciones libres con diversas opciones políticas, prensa libre y un sistema judicial independiente. Los sistemas electorales, por lo tanto, hacen posible que los votantes exijan responsabilidades a los políticos y los destituyan del cargo si existen evidencias de corrupción. Sin embargo, la percepción en España es que este mecanismo ha fallado, pues en muchos casos la ciudadanía reelige a los políticos corruptos (el 70 % de los alcaldes que se enfrentaban a algún tipo de acusación de corrupción fueron reelegidos en las elecciones locales de 2007 –Fundación Alternativas, 2008–).

El boom inmobiliario vivido en España desde finales de los noventa –que perduró hasta su desmoronamiento en 2007– trajo consigo un espectacular aumento de los casos de corrupción vinculados a este sector. Es importante destacar en este sentido que la normativa de usos del suelo es una competencia que recae principalmente sobre los gobiernos locales. Se trata de un sistema de regulación de los usos del suelo extraordinariamente rígido e intervencionista, cuyas características han influido en el gran auge de la corrupción.

Los escándalos atrajeron la atención de los medios de comunicación. Entre 1999 y 2007, en la prensa española se publicaron más de 5000 noticias sobre casos de corrupción que afectaban a aproximadamente un 8 % de los municipios españoles. Tras las elecciones de 2007, estos mismos medios sugerían que los votantes españoles toleraban la corrupción con titulares como «Las urnas perdonan a los imputados» (*El País*, 29 de mayo de 2007), o «Inmune a la corrupción» (*El Mundo*, 23 de mayo de 2011).

En este escenario, el estudio «Corruption scandals, voter information, and accountability» analiza el impacto electoral real de la corrupción en España. La evidencia empírica previa relativa a esta cuestión no es concluyente. Muchos de los estudios publicados no tenían en cuenta la popu-

laridad de los alcaldes, característica que puede tener una relación positiva con la corrupción. Si los gobernantes más votados son también los más corruptos, no considerar la popularidad puede sesgar a la baja el efecto de la corrupción sobre el voto del partido del alcalde. Este factor implica que, a pesar de tener una pérdida de votos en valor absoluto, o de ver reducido su margen electoral, los alcaldes corruptos sigan gobernando tras las elecciones.

Partiendo de un informe realizado por la Fundación Alternativas en 2007, se recopilan todas las noticias publicadas en la prensa nacional, regional y local sobre casos de corrupción inmobiliaria local. Tras verificar la objetividad de estos datos y complementarlos con búsquedas de casos adicionales para aquellos años no comprendidos en el estudio de la Fundación Alternativas, en el estudio se registran 565 municipios afectados por corrupción entre 1999 y 2007.

Los autores estiman el impacto sobre el porcentaje de voto de los alcaldes acusados en aquellos municipios donde los medios de comunicación habían revelado algún escándalo en el mandato 2003-2007, respecto a aquellos municipios donde nunca antes se había declarado un caso de corrupción. A partir de este análisis obtienen que, tras darse a conocer un escándalo de corrupción, un alcalde se expone a perder aproximadamente un 4 % de su porcentaje de voto. Este impacto es mayor si tenemos en cuenta la cobertura mediática. En aquellos casos en los que se publicaron más de diez artículos sobre un caso, la pérdida de votos sufrida alcanza casi el 9 %. Es muy importante tener en cuenta también la intervención del poder judicial. Los escándalos en los que se han presentado cargos de manera formal y para los que hay una amplia cobertura de prensa causan una pérdida de más del 14 % del porcentaje de voto. Sin embargo, los asuntos que los tribunales desestiman no tienen un efecto significativo en el porcentaje de voto. Esto indica que la intervención del poder judicial permite a los ciudadanos identificar entre aquellos casos fundados y aquellas denuncias que tienen como objetivo minar la popularidad del partido que gobierna.

Los resultados del estudio son claros: los votantes sí castigan a los alcaldes corruptos. Sin embargo, hay algunos factores que pueden estar reduciendo el impacto que la información sobre corrupción puede tener en los resultados electorales. Por un lado, existe una aproximación ideológica a la corrupción. La politización de los medios hace que muchas noticias de corrupción carezcan de credibilidad para los votantes de ideología contraria, pues consideran estos casos infundados y meros ataques electorales a su partido. Como hemos visto, la intervención judicial en estos casos permite a los votantes identificar entre casos de corrupción real y luchas entre partidos. Por otro lado, todos los partidos se perciben como corruptos, por lo que los ciudadanos no disponen de una alternativa real a la corrupción. A pesar de que Costas-Pérez *et al.* obtienen que en los escándalos ampliamente cubiertos por los medios, donde ha habido implicación judicial, la pérdida de votos alcanzada es del 14 %, hay que tener en cuenta que son muy pocos los casos en esta categoría (un 25 % de los escándalos analizados), por lo que el impacto agregado de la corrupción en el voto es modesto y no afecta en general a la tasa de reelección de los alcaldes acusados.

En su estudio «Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals», Pablo Fernández-Vázquez, Pablo Barberá y Gonzalo Rivero proponen una explicación alternativa a la falta de penalización electoral de la corrupción. Los autores consideran que los estudios previos, al analizar de forma conjunta distintos tipos de delitos (malversación de fondos, sobornos, nepotismo, etc.), no contemplan la posibilidad de que alguno de ellos pueda tener externalidades positivas en forma de un aumento del bienestar de los votantes. En esos casos, el electorado se ve forzado a equilibrar el resultado positivo de las actuaciones corruptas y su consideración al respecto. Ciertas personas podrían, en esos casos, tener la tentación de recompensar con su voto la corrupción si obtienen un beneficio de la misma.

Mediante un argumento basado en el resultado económico derivado de la corrupción, Fernández-Vázquez *et al.* consideran el efecto diferencial de los resultados de la corrupción sobre el

bienestar de los votantes. Tras analizar las elecciones locales españolas de 2011, los autores diferencian aquellos escándalos de corrupción que sólo benefician al alcalde de aquellos en los que algunos ciudadanos pueden recibir también un beneficio económico derivado de la irregularidad. Dentro de esta segunda categoría podríamos encontrar, por ejemplo, la recalificación de suelo. Si la acción llevada a cabo por el alcalde aumenta la actividad económica del municipio, como mínimo en el corto plazo, se considera que esa acción ilícita mejora el bienestar. En caso contrario, se estima que esa actividad corrupta empeora el bienestar (por ejemplo, el fraude en las adquisiciones públicas o la malversación de fondos).

Utilizando las noticias en diarios como medio para identificar los casos de corrupción, se registra un total de 75 municipios afectados por un escándalo en el periodo 2007-2011. Los autores aplican entonces una ecuación de porcentaje de voto de los alcaldes acusados considerando en primer lugar todos los casos de corrupción de forma conjunta, y obtienen que los escándalos implican una disminución del 1,8 % del voto. Sin embargo, si solo se tienen en cuenta aquellos casos en los que el alcalde es el único beneficiario de la corrupción, la reducción del voto aumenta al 4,2 %. Para aquellos casos en los que algunos ciudadanos son también receptores potenciales de las rentas derivadas de la irregularidad, los escándalos no tienen ningún efecto en el porcentaje de voto de los alcaldes acusados.

Los autores realizan diversas pruebas de robustez de los resultados obtenidos. Estos se replican excluyendo aquellos municipios que presentaron actos de corrupción que beneficiaban y perjudicaban al bienestar de los ciudadanos, estimados con métodos empíricos alternativos (diferencias en diferencias y un modelo probit). En todos los casos se confirmaron los resultados obtenidos en el análisis inicial. En el estudio se considera también el efecto de la cobertura mediática, y se comprueba que, a mayor número de noticias, mayor es el castigo electoral. Este resultado destaca la importancia de los medios de comunicación en el fortalecimiento de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas.

Los resultados obtenidos a partir de una ecuación del porcentaje de voto en esta investigación indican que los escándalos de corrupción tienen distintos impactos en el voto de los acusados en función de si los ciudadanos se sienten beneficiados o no por las rentas derivadas de la corrupción, lo que pone en duda la capacidad de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas de los alcaldes corruptos. Estos resultados ofrecen a su vez una evidencia empírica directa de la existencia de un intercambio implícito entre los votantes y los políticos en lo que respecta a la corrupción. No se trata de que los votantes premien a los alcaldes corruptos en el caso de que estos sean unos buenos administradores de la economía, sino que estos se reeligen si un alto porcentaje del electorado se beneficia de su comportamiento ilícito.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL

- **Publicación:** «Tax decentralization and local government size», *Public Choice*, 157, 2013, pp. 183-205.
- **Paolo Liberati** es profesor de Economía en la Università degli Studi di Roma y **Agnese Sacchi** es investigadora en Economía Política de la Universitas Mercatorum.
- **Síntesis:** **Jordi Rosell**, profesor asociado de Política Econòmica en la Universitat de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: A mayor peso de las transferencias de otras Administraciones a los ayuntamientos, mayor el tamaño del sector público local. Por el contrario, cuanto mayor sea el peso de los impuestos locales (decididos por los ayuntamientos) sobre la propiedad (en España, el IBI), menor será el volumen de gasto local.

¿ Depende el tamaño del sector público local de la descentralización de los impuestos? La literatura existente sugiere que la mejor manera de hacer cumplir la responsabilidad local es asignar autonomía fiscal significativa a los gobiernos locales. Por el contrario, las transferencias de gobiernos supramunicipales o centrales facilitan una conducta que los lleva a un crecimiento ineficiente de sus gastos. Con el fin de arrojar algo de luz sobre esta cuestión, este trabajo investiga el impacto de la descentralización fiscal en el tamaño del sector público local. Los autores utilizan una base de datos de diecinueve países de la OCDE, desde los años 1980 a 2004, que incluye también a España.

Descriptivamente, se observa que la mayoría de países ha disminuido ligeramente el peso de los ingresos públicos locales. Sin embargo, en el caso de España los ingresos locales propios se han incrementado de forma sustancial, debido a la implementación de tributos en el mundo local durante la expansión y consolidación de la democracia. En cambio, en el ámbito de la OCDE la composición de los ingresos de los municipios según su tipología se ha mantenido relativamente estable, aunque con especificaciones concretas para cada país.

El estudio introduce otras variables, como renta y deuda municipal o condiciones políticas, entre otras, para evitar desviaciones en la comparativa. Las grandes partidas de los presupuestos municipales comunes en todos estos diecinueve países son: los impuestos sobre la propiedad (el IBI de España), las transferencias de gobiernos superiores (centrales y subcentrales) y los impuestos que gravan directamente los bienes y servicios del sector público local (precios públicos y tasas).

El resultado es que, a mayor proporción de transferencias de los gobiernos centrales a los locales, mayor es el tamaño del sector público local. En España se correspondería con las transferencias por la Participación de Ingresos del Estado de las comunidades autónomas o de organismos supramunicipales. En cambio, cuanto mayor es la proporción de los impuestos sobre la propiedad, menor es el tamaño del sector público. Este hecho confirmaría la hipótesis del principio de responsabilidad fiscal de proximidad. Así, la mejor forma de asegurar tal responsabilidad es asignar autonomía fiscal a los municipios.

Otra conclusión es que, si el municipio obtiene más ingresos por bienes y servicios (tasas y precios públicos), el sector público municipal aumenta. Ello apunta a que muchas veces se trata de bienes y servicios municipales cofinanciados por otras Administraciones (guarderías, escuelas

de música o residencias para la tercera edad, entre otros). Así, la descentralización fiscal no reduce obligatoriamente el gasto público local. La descentralización tributaria parece ser una condición necesaria cuando se trata de restringir el tamaño del sector público, pero no suficiente. Por último, en el largo plazo, la descentralización fiscal no parece bastar para garantizar el control del gasto local, aunque su impacto todavía puede ser más eficaz que la medida de las subvenciones.

Una variable no menos apreciable es el crecimiento económico. Cuando el PIB crece un 1 %, el tamaño del sector público retrocede un 0,15 %. Recordemos que estamos midiendo el tamaño del sector público municipal en función del gasto de este en relación con el PIB, así que, aunque los ingresos ligados con el crecimiento económico aumenten, lo hacen en menos proporción.

Otra conclusión es que el hecho de que haya un alcalde de izquierdas al frente del gobierno local no afecta al tamaño del sector público, en contra de lo que la intuición puede llevar a pensar (en el sentido de un mayor gasto local). Lo mismo se concluye en relación con la deuda pública municipal. Igualmente, no parece haber relación entre el signo político de los gobiernos y el tamaño del sector público local.

RESILIENCIA URBANA: UNA AGENDA PARA EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS URBANAS

- **Publicación:** *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*, Centro de Estudios Andaluces, (Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía), Sevilla, 2014. Disponible en el siguiente enlace: http://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/IFO02_14.pdf
- **Joan Subirats** es catedrático en Ciencia Política en la Universitat Autònoma de Barcelona y **Marc Martí-Costa** es investigador y profesor en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador (FLACSO).
- **Síntesis:** **Joan Frígols**, consultor de sector público en Management Momentum y doctor en Políticas Públicas y Transformación Social (Universidad Autònoma de Barcelona-IGOP).

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: La situación de crisis y de fin de ciclo del modelo de desarrollo local pone de relieve una serie de vulnerabilidades de nuestras ciudades en cuatro ámbitos: la sostenibilidad y hábitat urbano; el desarrollo económico-territorial; las dinámicas de gobierno y gobernanza multinivel y la evolución social y sociodemográfica de la población. Estas vulnerabilidades plantean la necesidad de impulsar nuevas agendas urbanas que nos permitan avanzar hacia una mayor resiliencia urbana.

C *idades, vulnerabilidades y crisis en España* es la primera publicación del proyecto «Políticas urbanas en el escenario del 2015, POLURBAN». El proyecto, que cuenta con la participación de nueve universidades y centros de investigación españoles, repasa las principales políticas urbanas tras treinta años de democracia local. Más concretamente, analiza la situación de vulnerabilidad de las principales ciudades españolas en cuatro ámbitos clave: la sostenibilidad y hábitat urbano; el desarrollo económico-territorial; las dinámicas de gobierno y gobernanza multinivel y la evolución social y sociodemográfica de la población. El trabajo analiza los efectos de la crisis en las diecisiete ciudades más pobladas de cada una de las diecisiete comunidades autónomas, a las que se añade también Málaga. A partir de este análisis, el proyecto POLURBAN pretende dar pistas sobre cómo repensar las políticas urbanas para afrontar los problemas sociales, económicos y políticos presentes y futuros de nuestras ciudades.

En lo referente a la sostenibilidad y hábitat urbano, el estudio destaca que las ciudades menos vulnerables son las que presentan una mayor compactibilidad, complejidad funcional, unos índices de consumos energéticos bajos y una buena conservación de su entorno natural cercano. Sin embargo, el modelo de desarrollo de las dos últimas décadas ha seguido en muchas ocasiones un patrón de crecimiento urbano muy diferente. En este sentido, la publicación apunta una serie de factores de vulnerabilidad que deben evitarse en las nuevas agendas urbanas. Así, se alerta de los efectos negativos de las políticas que propician una alta dispersión del suelo urbano, de la movilidad centrada en el vehículo privado, de la urbanización de entornos medioambientales sensibles, así como de las edificaciones poco eficientes desde el punto de vista energético y con costes de mantenimiento elevados.

En el ámbito del desarrollo económico, la investigación evidencia el efecto dominó causado por el derrumbe del sector inmobiliario. La dependencia del sector de la construcción es un claro síntoma de vulnerabilidad y explica en gran parte las altas tasas de desempleo en las ciudades. Por lo tanto, de cara a la promoción económica local parece prioritario el impulso de economías locales más diversificadas. Asimismo, se remarca el endeudamiento municipal como otro factor que con-

diciona a las economías locales y se considera que el saneamiento de las arcas públicas municipales es un buen indicador de estabilidad y solidez institucional.

En lo que respecta al gobierno y gobernanza local, entre los diversos aspectos expuestos se constata que la disminución de los ingresos municipales empeora la capacidad de las autoridades locales a la hora de responder a las demandas locales, lo que conduce a una situación de crisis de la legitimidad institucional tradicional. Esta crisis se refleja en una mayor fragmentación del voto, en la aparición de situaciones de conflicto y en el desarrollo de dinámicas alternativas de participación política. Además, el estudio pone de relieve los escasos avances en la gobernanza multinivel, hecho que genera contradicciones y solapamientos en las actuaciones de los diferentes niveles de gobierno.

En relación con el ámbito social, el estudio señala algunos de los aspectos de vulnerabilidad urbana más afectados por la crisis y que, sin duda, marcarán las agendas de los gobiernos de los próximos años. En este sentido, se subraya que los mayores índices de desigualdad y pobreza llevan a situaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica. Además, con respecto a la evolución sociodemográfica, se destacan las tasas de envejecimiento y de sobre-envejecimiento de la población.

En definitiva, aunque el estudio muestra que cada ciudad mantiene sus propias lógicas de vulnerabilidad, también revela que el fin de ciclo que estamos experimentando exige unas nuevas agendas urbanas que permitan avanzar hacia la lógica de la resiliencia urbana, entendida ésta como la capacidad de adaptarse al cambio volviendo a las condiciones anteriores a la alteración ambiental global.

Por este motivo parece necesario una modificación de las políticas de hábitat urbano para propiciar ciudades más compactas y sostenibles; una diversificación económica que supere la dependencia del sector inmobiliario; el saneamiento de las cuentas municipales; el desarrollo de nuevas dinámicas de profundización democrática; una mayor articulación de las políticas urbanas entre los diferentes niveles de gobierno, y la priorización de la agenda social, teniendo en cuenta los efectos de la crisis sobre la pobreza y la desigualdad, así como los retos derivados del envejecimiento de la población.

¿EL GOBIERNO EN COALICIÓN GENERA MÁS GASTO PÚBLICO?

- **Publicación:** «Do coalitions really cause larger government expenditures? Mixed evidence from a regression discontinuity design», *Ruhr Economic Papers*, núm. 339, 2012. Disponible en el siguiente enlace:
http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/ruhr-economic-papers/REP_12_339.pdf
- **Sebastian Garmann** es investigador de la Universidad de Dortmund.
- **Síntesis: Lluís Medir Tejado**, investigador posdoctoral de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: El nivel gasto en los gobiernos de coalición no es significativamente diferente del de los gobiernos de un solo partido, excepto para las partidas de personal.

En la literatura de la economía política, a menudo se afirma que los gobiernos de coalición gastan más que los gobiernos de un solo partido y que, por lo tanto, el tipo de gobierno es uno de los determinantes de la magnitud de los gastos del gobierno. Esta afirmación se fundamenta en que el presupuesto fiscal es un fondo común para todos los actores políticos del municipio y en que los actores políticos buscan fundamentalmente la reelección, por lo que los costes y beneficios de sus electores son más importantes para ellos que los de otros grupos de interés.

Según ello, los actores políticos que buscan la reelección internalizan todos los beneficios asociados con el gasto dirigido a sus electores, pero sólo una fracción de los costes asociados. Es decir, la atribución de los costes de las decisiones políticas que los decisores reciben de los electores desciende a medida que se incrementa el número de actores (partidos) involucrados en el proceso de toma de decisiones. Así, en municipios con gobiernos de coalición debemos esperar mayor gasto que en municipios con gobiernos de partido único, pues estos últimos internalizan completamente los costes asociados a las decisiones políticas, mientras que los primeros no lo hacen, pues dividen el coste entre los socios de coalición.

En este trabajo se mide el efecto causal del gobierno de coalición frente a los gobiernos de un solo partido en las políticas fiscales, utilizando un conjunto de datos de 396 municipios en el estado alemán de Renania del Norte-Westfalia durante el periodo 1985-2004. La principal aportación metodológica del artículo es el uso de un diseño de regresión discontinua para controlar el carácter endógeno de la forma de gobierno, aspecto que las regresiones ordinarias de mínimos cuadrados no toman en consideración. La definición de gobierno de coalición es sencilla: «Cualquier gobierno en que (como mínimo) dos partidos tienen que ponerse de acuerdo para tomar decisiones de políticas públicas, incluyendo gobiernos de minoría». El sistema estudiado tiene paralelismos (en la época analizada) muy fuertes con el sistema español: listas cerradas y bloqueadas; un sistema electoral proporcional para escoger a los concejales y una barrera legal de aplicación de la fórmula electoral del 5 %.

Hasta el presente, todos los estudios publicados utilizan una muestra de distintos países y obvian la diversidad del marco institucional. Por lo tanto, el uso de datos en el ámbito de un solo estado, en este caso el alemán, asegura que la comparación es ajustada. Además, la mayoría de estudios

previos han considerado el conjunto del gasto como variable dependiente, lo que elimina la posibilidad de diferenciar entre distintas partidas.

Así, además de utilizar el gasto total como variable de resultado se analizan diferentes tipos de gastos; a saber: los gastos corrientes y de inversión y su dependencia respecto del tipo de gobierno municipal. El autor divide los gastos corrientes en gastos de personal y gastos de material. De esta manera, al observar los diferentes tipos de gasto, se tiene en cuenta que un municipio no puede influir sobre todos los tipos de gasto en el corto plazo. El autor supone que los gastos corrientes reaccionan más fuertemente a la forma de gobierno, ya que poseen una posición de magnitud relativamente pequeña y un gobierno local los puede ajustar en el corto plazo, mientras que tiene un menor margen de maniobra con los gastos de inversión una vez éstos se implementan.

Los resultados demuestran en un primer momento que, utilizando el gasto total, un gobierno de coalición gasta el 3,29 % más que un gobierno de partido único, lo cual se puede interpretar como evidencia que refuerza la hipótesis teórica. Sin embargo, esto podría deberse al hecho de que los gastos totales se componen de diferentes tipos de gastos, de manera que la relación teórica se podría sostener para algunos de ellos, pero no para otros. Los resultados manifiestan que hay evidencia empírica de que el tipo de gobierno puede importar tan sólo en el caso de los gastos de personal, que se incrementa en los gobiernos de coalición.

La tipología del servicio (gasto) es fundamental. En los gastos totalmente públicos, esto es, en los que los electores no tienen que cofinanciar el servicio de ninguna forma directa, los costes de la decisión son más difícilmente atribuibles al gobierno municipal. Por el contrario, en los servicios donde los ciudadanos pagan o soportan parte del coste, sí se aplica la atribución de costes. Es por ello que el aumento de gasto de personal sí se ve afectado por el tipo de gobierno, mientras que los gastos de inversión, siempre que se acompañen del esfuerzo fiscal de los electores, no muestran patrones de comportamiento claramente distintos según el tipo de gobierno.