



HAL
open science

LAS REDES ENTRE ACTORES A TRAVÉS DEL PRESUPUESTO: LOS CASOS DE ALICANTE Y VALENCIA

Gonzalo Pardo Beneyto, María Angeles Abellán Lopez

► **To cite this version:**

Gonzalo Pardo Beneyto, María Angeles Abellán Lopez. LAS REDES ENTRE ACTORES A TRAVÉS DEL PRESUPUESTO: LOS CASOS DE ALICANTE Y VALENCIA . Barataria. Revista castellano manchega de ciencias sociales, 2019, 26, pp.85-100. 10.20932/barataria.v0i26.511 . hal-03154233

HAL Id: hal-03154233

<https://hal.science/hal-03154233>

Submitted on 27 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LAS REDES ENTRE ACTORES A TRAVÉS DEL PRESUPUESTO: LOS CASOS DE ALICANTE Y VALENCIA

THE NETWORKS BETWEEN ACTORS THROUGH THE BUDGET: THE CASES OF ALICANTE AND VALENCIA

Gonzalo Pardo Beneyto

Universidad de Alicante. Alicante / España

gonzalo.pardo@ua.es

<https://orcid.org/0000-0001-7142-1740>

María Ángeles Abellán López

Universidad de Valencia. Valencia / España

maria.a.abellan@uv.es

<https://orcid.org/0000-0002-6553-0227>

Recibido/Received: 08/08/2019

Modificado/Modified: 04/10/2019

Aceptado/Accepted: 06/10/2019

RESUMEN

El presente artículo tiene como principal objetivo analizar la forma de provisión de bienes y servicios de los Ayuntamientos de Alicante y Valencia (2005-2016). Para ello, llevaremos a cabo un análisis del presupuesto por capítulos para determinar el reparto de fondos entre los distintos actores que forman las redes de políticas públicas de cada consistorio. Entre las evidencias que hemos encontrado podemos destacar que dicho fenómeno se ha visto, ciertamente, afectado por la crisis económica que ha hecho variar las estrategias. Asimismo, hemos podido constatar el reparto de dinero público entre actores de distinta naturaleza lo que denota un escenario propio de la gobernanza urbana en la que miembros del tercer sector, empresas y otras instituciones son parte de las políticas públicas locales.

PALABRAS CLAVE

Neo-institucionalismo; legitimidad; provisión de bienes y servicios; gestión presupuestaria; Administración Local.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Metodología. 3. Marco Teórico. 4. Datos. 5. Discusión. 6. Conclusiones. Bibliografía.

ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze the form of provision of goods and services of the City Councils of Alicante and Valencia (2005-2016). To do this, we will carry out an analysis of the budget by chapters to determine the distribution of funds between the different actors that make up the public policy networks of each session. Among the evidence that we have found, we can highlight that the distribution of funds has certainly been affected by the economic crisis that has varied the strategies. Likewise, we have been able to verify the distribution of public money among actors of different nature.

This phenomenon denotes a scenario of urban governance in which members of the third sector, companies and other institutions are part of local public policies.

KEYWORDS

Neo-institutionalism; Legitimacy; Provision of Goods and Services; Budgetary Management; Local Administration.

CONTENTS

1. Introduction. 2. Methodology. 3. Theoretical Framework. 4. Data. 5. Discussion. 6. Conclusions. References.

1. INTRODUCCIÓN

Con la aparición de las comunidades autónomas en España, las políticas públicas locales han venido determinadas por la legislación estatal y autonómica aplicable a la materia. Tanto la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local como sus equivalentes autonómicos han sido cruciales a la hora de definir el qué, el cómo y el quién de este tipo de Administraciones Públicas. Tampoco debemos olvidar las competencias transferidas por leyes de tipo sectorial y que provienen de las entidades estatales y que han complejizado el panorama local.

No obstante, encontramos que la potestad de autoorganización actúa como contrapeso a este hecho, que solo queda limitado por las potestades administrativas y su obligatoriedad a que sean ejercidas por personal funcionario (López Pellicer, 1973; Rincón Córdoba, 2011; Pardo Beneyto, 2018). Además, con la aprobación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, son según Almeida Cerredá (2015) tres las reglas que se siguen a la hora de determinar las competencias que puede llevar a cabo un ayuntamiento: 1) contar con fondos suficientes y con un coste adecuado, 2) equilibrar la descentralización y la eficiencia y, 3) tener exclusividad en el ejercicio de la competencia.

Así, entendemos que las Ciencias Sociales no pueden obviar dicha situación compleja que se ha complicado mucho más con la crisis económica y sus consecuencias. Además debemos tener en cuenta las relaciones que se producen en un entorno de gobernanza en las que actores de distinta naturaleza forman parte del ciclo de políticas públicas locales.

Por lo que el presente artículo de investigación tiene como principal objetivo analizar dichas relaciones que se han producido durante el periodo 2005-2016 en los Ayuntamientos de Valencia y Alicante y encontrar evidencias de los efectos de tales fenómenos.

Esta investigación es interesante desde un punto de vista académico por dos motivos. En primer lugar, son pocos los estudios que han profundizado en las realidades de estas dos ciudades y que se hayan centrado en un periodo tan dilatado (Pardo Beneyto, 2018). Asimismo, tiene interés por su conexión en los trabajos de investigación que infieren sobre el ámbito local en la materia como son los de Iglesias Alonso (2006) o trabajos con una perspectiva más global como los coordinados por Iglesias, Martí-Costa, Subirats y Tomàs (2011), entre otros exponentes.

Este artículo se estructura de la siguiente forma: después de la introducción, vamos a definir la metodología y el marco teórico. A continuación, llevaremos a cabo un análisis de los datos disponibles al que acompañará una discusión. Por último, formularemos una serie de conclusiones.

2. METODOLOGÍA

Para llevar a cabo el objetivo al que hemos hecho referencia en la introducción, utilizaremos el método comparado. Este nos permitirá poder identificar las diferencias y similitudes a través de razonamientos lógicos entre ambos casos. Pensamos que su interés estriba en la capacidad que tenemos para el control de las hipótesis y en su utilidad para confrontar valores y atributos. Por esto podemos afirmar que este nos será útil para validar o falsar dichos enunciados (Caramani, 2009; Della Porta, 2013; Morlino 1994).

Al circunscribirnos en este trabajo al análisis de dos casos, tratamos de llevar a cabo una labor de comprensión a través de un estudio de n-minúscula (Della Porta, 2013; Morlino, 1994; Sartori, 1994).

Además, y en relación a la obtención de datos, cabe mencionar que el estudio de las entidades locales no está exento de dificultad dada la complejidad para obtener una información completa y que, además sea homogénea. Por esta razón, se han utilizado fuentes de otras Administraciones Públicas para solucionar dicha problemática.

Así, nos hemos decantado por la utilización de variables presupuestarias reguladas por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales y más concretamente por aquellos datos generados a través de la clasificación económica.

En concreto, vamos a utilizar la base de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con el objetivo de centrarse en las Transferencias Corrientes, así como su relación con el resto de los gastos. Para ello, vamos a utilizar los siguientes Artículos presupuestarios, según la EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales:

1) A la Administración General de la Entidad local: *“Este artículo sólo será de aplicación en los presupuestos de los organismos autónomos de la entidad local”*.

2) A Organismos Autónomos de la Entidad local: *“Transferencias corrientes que la entidad local o sus organismos autónomos prevean conceder a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, fundaciones, entes públicos o sociedades mercantiles”*.

3) A la Seguridad Social: *“Transferencias corrientes que la entidad local o sus organismos autónomos prevean conceder a cualquiera de los entes que integran el sistema de la Seguridad Social”*.

4) A entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad local: Hace referencia a las subvenciones que se prevén conceder para fomento del empleo, bonificaciones de intereses y primas de seguros, reducciones de precios para la ciudadanía o de otro tipo.

5) A Comunidades Autónomas: Como su nombre indica son las Transferencias Corrientes que se realizan a las Comunidades Autónomas.

6) A Entidades locales: Hace referencia a las Transferencias que se realizan a las entidades locales tanto municipales como supramunicipales.

7) A Empresas privadas: A empresas privadas con los mismos objetivos que las que se producen para entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad Local.

8) A Familias e Instituciones sin fines de lucro: *“Transferencias para gastos corrientes relacionadas con atenciones benéficas y asistenciales. Premios, becas de estudios e investigación. Subvenciones a favor de fundaciones, instituciones, entidades benéficas o deportivas y grupos políticos de la entidad local”*.

9) Al exterior: *“Transferencias para gastos corrientes destinados a cooperación al*

desarrollo y a agentes económicos situados fuera del territorio nacional, o con estatuto de extraterritorialidad, o cuando deban realizarse en moneda distinta del euro”.

Una vez hemos explicado la forma en la que vamos a llevar a cabo el trabajo de investigación, es el momento de desarrollar el marco teórico y las hipótesis.

3. MARCO TEÓRICO

3.1. El entorno como elemento de la toma de decisiones públicas: especial mención a los shocks del contexto

El entorno es un elemento que queda fuera de la institución, pero que ejerce una poderosa influencia sobre la misma (Hodge et al., 2003; Mintzberg, 2012). De hecho, produce una reacción en la institución que no es automática, pero que es necesaria para la generación de legitimidad. (Meyer y Rowan, 1977).

Esto se debe a que las instituciones son sistemas abiertos que están en contacto directo con aquello que les rodea. De este, reciben *inputs* que son transformados en *outputs* y que revierten otra vez en el entorno. La influencia del entorno es clara; no obstante, los subsistemas en los que se divide la organización pueden trabajar de forma endógena y, consecuentemente, cambiar a causa de dichas fuerzas internas (Cunliffe, 2008; Hodge et al., 2003; Luhmann, 2012; Scott, 2003).

Asimismo, este elemento es cambiante e impredecible al estar afectado por una serie de acontecimientos, hechos y contingencias, condicionales, inciertos e indeterminados, que lo modifican y lo hacen distinto para las instituciones (Saphiro y Bedi, 2007).

Tampoco es de extrañar que el cambio pueda producirse endógenamente. El objetivo fundamental de estos procesos es tratar de gestionar *shocks* externos que afectan a la organización y la capacidad de solucionar problemas (Hardy y Maguire, 2008; Selznick, 1996). Estos “intraemprendedores” deben buscar en el interior de la organización la fuerza necesaria para llevar a cabo sus ideas lo que les obliga a obtener legitimidad interna para sus planes y así poder pasar de un plano estratégico a uno práctico.

Es decir, se busca un acomodo entre la nueva lógica surgida en el exterior y la existente en el seno de la organización. El choque entre ambas perspectivas lleva a que se produzca una paradoja entre lo que representa la institución y aquello que se necesita tanto interna como externamente (Battilana et al., 2009; Johnson, 2004; Seo y Creed, 2002; Troyer, 2004). Por lo que el propio seno de la institución es parte y actor importante en la definición organizativa y en la búsqueda de legitimidad.

En base a todo lo anterior, podemos llevar a cabo la siguiente hipótesis de trabajo:

H1: Los shocks del entorno harán variar la inercia de escenarios contextuales estables, lo que provocará un cambio en la forma en la que se asignan los recursos.

H2: Al final, todas las decisiones tomadas tendrán en cuenta la necesidad de enfrentarse a dichas condiciones cambiantes y generar legitimidad, ya sea interna o externa.

3.2. La toma de decisiones públicas y la prestación de servicios en un entorno marcado por el neoweberianismo

En primer lugar, debemos hacer referencia a los cambios producidos en las Administraciones Públicas de los países avanzados y es que ha habido una modificación de aspectos básicos del paradigma weberiano clásico y que está muy relacionada con la crisis del Estado del Bienestar (Canales, 2002). España no es ajena a estos grandes macroprocesos, privatizando y contratando gran parte de funciones que anteriormente estaban en manos del

sector público (Kickert, 2007)

En esta línea, se produce un proceso de sedimentación en el que el papel de las instituciones ya no tiene el monopolio de lo público. Por lo que sus formas de gestión de servicios sufren un proceso de fragmentación. Esta no solo se ha producido por las privatizaciones del sector público y el *contracting out*, ya que debemos sumar la participación de los distintos actores que forman la sociedad civil local de un municipio. Se genera, por tanto, una sedimentación (Tolbert, 1985) de formas de proveer servicios que desgastan el paradigma burocrático clásico, produciéndose lo que Pollitt y Bouckaert (2011) han denominado neo-weberianismo.

Cabe recordar, que los retos del entorno a los que se enfrenta lo público son complejos por lo que se necesitan articular una serie de redes para poder darles contestación (Aguilar Villanueva, 2014; Canales, 2015). La falta de capacidad de respuesta a lo que se plantea en la sociedad ha provocado el surgimiento de dos tipos de relaciones importantes:

1) Por un lado, las que se generan entre el resto de las instituciones que, de una forma más o menos directa, influyen en el territorio a través de su acción de gobierno transformada en políticas públicas. No es infrecuente encontrar, a causa de los procesos de globalización y localización del poder la participación en la acción pública de entidades de distintos tipos: supraestatal, estatal, subestatal y local. Por esto, se necesita hacer frente a la conjunción de una visión global y muchas veces superior que se tiene en las instituciones de los niveles más altos y que tratan de influir en la forma en la que se pone en marcha una política pública a nivel subestatal o local (Prats, 2005).

2) Por otro lado, existe una amalgama de actores de tipo privado como empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y fundaciones; así como la ciudadanía individual que forma parte de lo público a través de procesos de participación ciudadana, más o menos institucionalizados y continuos en el tiempo.

No es de extrañar, por tanto, que generen una serie de redes que crean constelaciones de políticas públicas y que están basadas, en el carácter central de los actores sobre la base de las necesidades del problema público. Estas se estructuran con el objetivo de proveer a la sociedad de imágenes de refuerzo de la legitimidad de una institución y su acción de gobierno, así como de dotar de una instrumentación adecuada de los *outputs* públicos generados en una dirección concreta (Kooiman, 1993; Prats, 2005). En esta constelación y como parte fundamental de la red, encontramos a las entidades locales que a través de su capacidad de autoorganización dan solución a problemas diversos a través de la prestación de servicios (Canales, 1997; Iglesias Alonso, 2006).

En estas redes se producen una serie de intercambios entre los distintos actores que la forman en la que el ecosistema local dentro de una dinámica de gobernanza urbana, a través de la negociación (Iglesias Alonso, 2006; Navarro, 2016; Subirats et al., 2008)).

En base a esto podemos generar las siguientes hipótesis de investigación:

H3: Los Ayuntamientos de Alicante y Valencia utilizan una forma mixta de concertación de servicios con su entorno más inmediato.

H4: El papel central de estas instituciones se genera a través de la transferencia de fondos públicos a cada uno de los actores del ecosistema local.

3.3. Las formas de provisión de los servicios públicos en el ámbito local

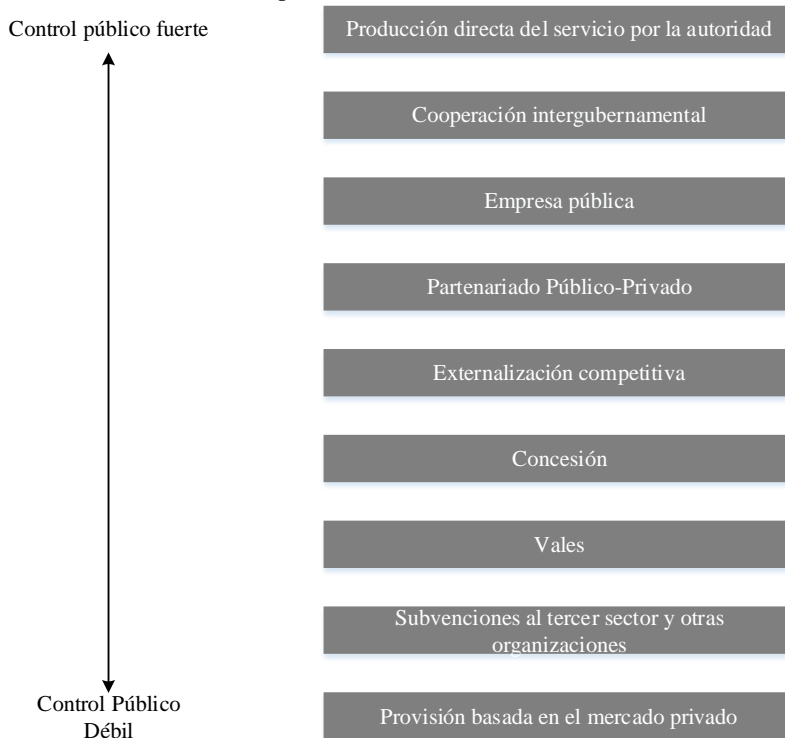
En toda forma de organización de un servicio público se determinan una serie de elementos fundamentales, a saber: 1) si se tiende hacia la especialización o se realizan trabajos con una calificación de generales, 2) si se llevan a cabo dentro de la rama común de la institución o con un estatus propio y autónomo, 3) si son los trabajadores o si se fabrica el

producto y/o si se presta a través de contrato, 4) si hay un proveedor o muchos, 5) si el servicio es sufragado a través de fondos públicos o privados y, 6) si se implementa mediante instituciones públicas o privadas (Hood, 1986).

Al final, estas decisiones que tiene que tomar el gestor público a la hora de proveer un servicio se simplifican en la más importante y es que el producto y/o servicio procedente de una política pública sea provisto por el sector público, el sector privado o una mezcla de los dos (Parrado, 2015).

Dichos instrumentos se pueden ordenar de la siguiente forma, tal como hace Parrado (2015) siguiendo el trabajo de investigación de Anttiroiko et al. (2013):

Diagrama 1. El sistema de prestación de servicios sobre la base del control que ejerce la Administración Pública sobre su implementación



Fuente: Parrado (2015)

1) La producción directa por la autoridad o lo que es lo mismo, son los servicios propios de la institución los que llevan a cabo la prestación, es lo que se corresponde con la visión clásica de lo que es un Ayuntamiento.

2) Los servicios que se crean a través de la cooperación intergubernamental, dicha provisión se puede originar por la delegación de competencias de la entidad en una superior o viceversa. No obstante, dicho precepto hace referencia a la utilización de Consorcios. En este extremo, también se puede incluir a las entidades supramunicipales como son Mancomunidades de Municipios y las Áreas Metropolitanas.

3) Otros de los servicios se proveen mediante entidad pública empresarial o sociedad

mercantil local, en función, de la necesidad de sufragar su actividad a través de medios propios o de transferencias en el presupuesto.

4) El partenariado público-privado que tal como afirma Parrado (2015) es una forma de provisión de servicios públicos que, a diferencia de una red, cuenta con una serie de instrumentos legales, organizativos y de recursos destinados al fin por el que ha sido creado. Esta forma de entender la gestión pública traspasa la clásica dicotomía entre público y privado al aunar en una estructura político-administrativa actores con distintos objetivos y que persiguen la prestación de un servicio en conjunción (Pierre, 1998).

Tal como afirma Peters (1998), un partenariado ha de contar con los siguientes extremos para poder calificarse como tal: 1) debe estar formado por al menos dos actores y uno de ellos ha de ser, como mínimo, público, 2) estos han de poder tomar decisiones de forma autónoma, 3) las relaciones que se producen entre cada uno de ellos son constantes en el tiempo, 4) cada uno de los participantes aporta recursos y, 5) la responsabilidad entre cada uno de los miembros es solidaria.

Como se puede comprobar, a partir de estas características antes definidas, estamos haciendo mención a las formas de gestión relacionadas con el consorcio con miembros privados, pero también a la constitución de una Sociedad Mercantil Local con participación del sector privado en su capital.

5) La externalización competitiva o, lo que es lo mismo, la prestación por parte de un tercero de parte de un servicio, lo que se ha denominado como *Contracting Out* (Parrado, 2015). Este puede definirse como la provisión de servicios públicos a través de entidades privadas o del tercer sector (Ramió y Salvador, 2012).

En la actualidad dicha forma de proceder se justifica por el intento de las Administraciones Públicas por capear la crisis económica. No obstante, dicha externalización, así como la privatización de los servicios públicos, en general, es uno de los rasgos de la Nueva Gestión Pública que ha calado con más fuerza (Kickert, 2007). Al final de lo que se trata es de que el acuerdo político-administrativo recaiga en un tercero con las siguientes características: a) se produce en forma de contrato para la provisión, b) la financiación es eminentemente pública, c) la responsabilidad es de la institución contratante y, d) esta última ha de realizar funciones de supervisión (Oliás de Lima, 2010).

6) Como una opción relacionada con la externalización hay que hacer referencia a la concesión que se trata de la explotación de una infraestructura y/o equipamiento público o de una atribución de la misma naturaleza, a cambio de un rendimiento económico.

7) Otra de las formas que incluye el diagrama es la emisión de vales por parte de una institución pública y que son intercambiados por un producto y/o servicio de titularidad privada o del tercer sector.

8) A estas formas se debe añadir la potestad que tienen los ayuntamientos para fomentar actividades que sean de su interés a través de la normativa referente a las subvenciones y su reconocimiento como elemento fundamental a través del Reglamento de Servicios de las Corporaciones.

9) Por último, la provisión de productos y servicios se lleva a cabo por parte del sector privado de bienes privados que no tienen una relevancia pública.

En base a esta clasificación y todo lo que hemos afirmado anteriormente, podemos generar las siguientes hipótesis de investigación.

H5a: Un ayuntamiento que prime la contratación de bienes y servicios, así como las subvenciones a empresas tiene un planteamiento más propio de la Nueva Gestión Pública.

H5b: En cambio, el ayuntamiento que prime las subvenciones a familias y entidades, así como las transferencias a entidades utiliza instrumentos más acordes con la gobernanza.

Una vez hemos definido las hipótesis de investigación, es el momento de analizar los datos obtenidos de esta investigación.

4. DATOS

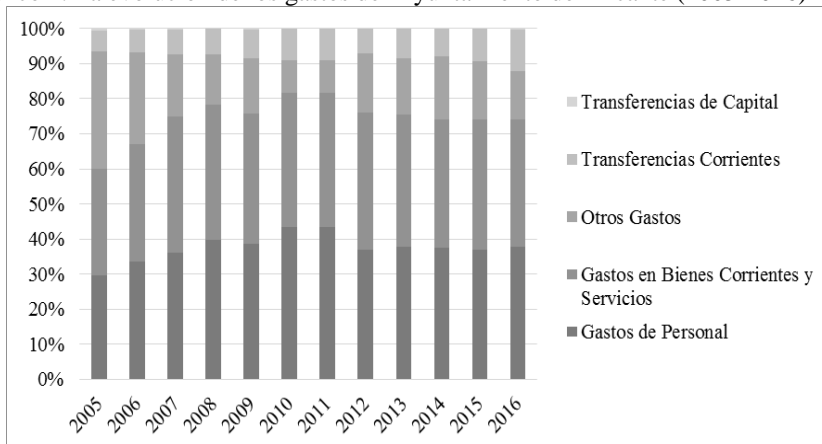
4.1. Alicante

Antes de profundizar en los pormenores del tipo de transferencias corrientes realizadas, es el momento de analizar la composición del gasto por capítulos. Así, el Gráfico 1 representa el peso específico de cada una de las categorías cuyos puntos a reseñar son los siguientes.

En primer lugar, se produjo un incremento de los gastos de personal en el periodo estudiado, dicho aumento, llegó a su auge en los años 2010 y 2011, para después disminuir a causa de las vicisitudes producidas por la crisis económica. No obstante, a partir de 2016, podemos vislumbrar un leve cambio de tendencia al alza. En resumidas cuentas y como podemos comprobar, se produjo durante todo el periodo estudiado un incremento de los gastos de personal en 13.778.987,69€.

De la misma forma, la tendencia de los gastos en bienes y servicios fue ascendente y su contribución al presupuesto se situó entre el 20% y el 35%. También, hay que tener en cuenta que aunque su cifra disminuyese en algún año en concreto, su peso específico aumentó sobre todo en el periodo de crisis económica. No obstante, y al igual que en el capítulo de personal, su peso en el presupuesto se incrementó al pasar de 81.743.469,42 en 2005 a 90.822.832,14 en 2016.

Gráfico 1. La evolución de los gastos del Ayuntamiento de Alicante (2005-2016)



Fuente: Pardo Beneyto (2018)

El mayor de los correctivos se produjo en los gastos financieros -agrupados bajo la categoría otros gastos-, al descender de forma pronunciada, sobre todo en los años 2010 y 2011. Debemos tener en cuenta que se partía de un porcentaje alto de gastos de esta índole que, ni siquiera, durante la crisis económica se vio incrementado, por lo que su tendencia fue a la baja, habiendo un descenso en dichos capítulos de 55.776.826,44€.

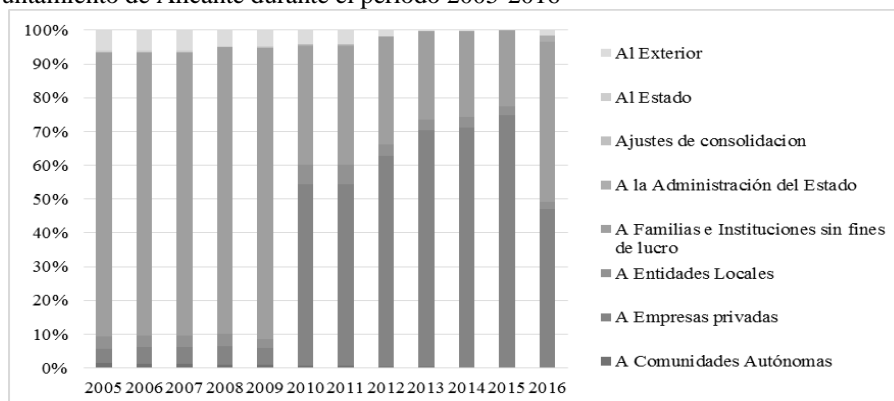
Las Transferencias Corrientes tuvieron un peso bastante estable durante el periodo estudiado, situándose entre el 8% y el 12%. Como podemos observar en el gráfico, su

tendencia fue al alza, produciéndose un incremento total de 12.966.943,81, al final del periodo. También encontramos un incremento en su peso relativo durante los años 2010 y 2011, así como en 2016. Los primeros son fruto de las primeras estrategias puestas en marcha al inicio de la crisis económica en España, mientras que los segundos están más acorde con una estrategia propia de un gobierno que quiere llevar a cabo un cambio de paradigma en la provisión de bienes y servicios locales.

Por último, debemos destacar el papel testimonial de las Transferencias de capital, que en el periodo de crisis económica desaparecieron casi en su totalidad.

Una vez hemos comprobado la asignación de recursos por capítulo del presupuesto de gasto es el momento de analizar de forma pormenorizada las transferencias corrientes de la institución. El gráfico 2 nos muestra la evolución de su composición a través de los artículos presupuestarios.

Gráfico 2. La evolución de la composición de las Transferencias Corrientes en el Ayuntamiento de Alicante durante el periodo 2005-2016



Fuente: Pardo Beneyto (2018)

En base a este, podemos hacer mención a tres periodos diferenciados:

1) Un primero que podemos denominar precrisis, (2005-2009) en el que la mayoría de las transferencias, aproximadamente un 80% de las mismas, se realizaron a Familias y a organizaciones del tercer sector. Una parte, entre un 5-8%, se dedicaba a transferencias al exterior, mientras que un porcentaje cercano al 10 por ciento iba a parar a las Entidades Locales, Empresas Privadas y Comunidades Autónomas. También debemos destacar que el resto de los fondos de este concepto se utilizaron para la realización de ajustes de consolidación contable.

Como podemos comprobar, dichos datos denotan que en este periodo se tenía un planteamiento más relacionado con la gobernanza en tanto en cuanto, se produjeron transferencias de dinero a otras instituciones y a agentes en el exterior (cooperación); así como a ONGs y familias.

2) Una segunda fase situada entre 2010-2015, en el que las transferencias a las empresas empezaron a incrementarse en detrimento de las que se producían al tercer sector y las familias. A esta tendencia alista, le acompañó un descenso del trasvase de dinero al exterior, así como a las entidades locales y a las Comunidades Autónomas.

En este punto, las trasferencias corrientes del Ayuntamiento de Alicante estaban situadas en un periodo en el que las transferencias a empresas privadas fueron incrementándose como

una respuesta a la crisis económica y a la búsqueda de estrategias relacionadas con la colaboración público-privada.

3) Por último, durante el 2016, se recuperaron las transferencias pertenecientes a familias, en detrimento de las que se produjeron a las empresas privadas. Asimismo, volvieron a estar presentes aquellas que se dirigieron hacia el Estado. Esta situación denota la búsqueda de una estrategia distinta y más relacionada con un entorno de gobernanza que trató de corregir la tendencia de la anterior etapa.

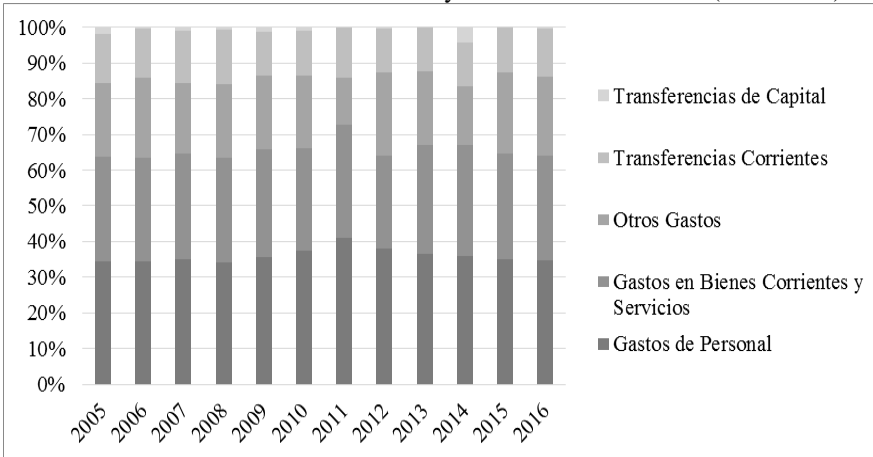
4.2. Valencia

Al igual que hicimos con Alicante, es el momento de que estudiemos la evolución de los gastos del consistorio de la capital del Turia a través de los capítulos presupuestarios. Para ello, vamos a comentar los principales resultados que nos arroja el Gráfico 3.

Al igual que ocurría en el caso de anterior, la mayoría de los fondos se concentraron en sufragar gastos de personal, así como la adquisición de bienes y servicios. De hecho, ambos capítulos supusieron entre el 60% y el 72% de los gastos, situándose entre 10 y 20 puntos por debajo de la dedicación del Ayuntamiento de Alicante a estos menesteres.

Los gastos de personal se situaron durante todo el periodo estudiado en una horquilla próxima al tercio del presupuesto. También podemos comprobar que durante el periodo 2009-2011 el porcentaje del gasto en este capítulo sufrió un descenso por las vicisitudes propias de la crisis económica. Solo durante el 2016, se vio la tendencia corregida y se empezó a incrementar el presupuesto en dicho capítulo. No obstante, se puede comprobar como el gasto durante el periodo estudiado se ha incrementado hasta situarse en 262.571.690,2 €.

Gráfico 3. La evolución de los Gastos del Ayuntamiento de Valencia (2005-2016)



Fuente: Elaboración propia

Respecto a los de bienes y servicios se situaron en un tercio del gasto y, aunque hubo un descenso en su montante durante la crisis económica, este capítulo se mantuvo estable. Al igual que ocurría en el anterior tipo de gasto, este también sufrió un incremento significativo, situándose en los 22275997,5 €.

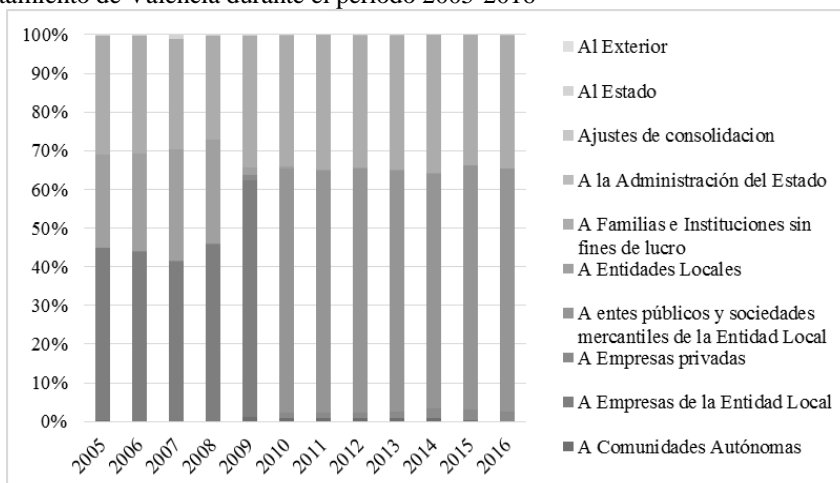
En relación con los otros gastos estos se situaron en torno a los 20 puntos porcentuales y, aunque hubo un descenso de su importancia en la totalidad de los presupuestos hasta 2011;

en años posteriores se comportaron al alza. Dicha situación se debió al papel que tuvo la crisis económica y a la estrategia de salvaguarda de la organización que, como veremos, puso en marcha el Ayuntamiento de Valencia.

Las transferencias corrientes se distribuyeron de forma homogénea situándose entre un 10-15 de los presupuestos; aunque bien es cierto que durante todo el periodo estas se vieron incrementadas hasta situarse en los 102.850.498,6 €. Asimismo, las transferencias de capital tuvieron un peso poco importante, situación que no fue así durante el año 2014 y que llegaron a acumular un 4% sobre el total del presupuesto. Estas se dedicaron, principalmente, a entidades y empresas locales.

Si seguimos ahondado en el destino de las transferencias corrientes del Ayuntamiento, podemos observar que existen dos periodos claramente diferenciados, tal como está representado en el Gráfico 4.

Gráfico 4. La evolución de la composición de las Transferencias Corrientes en el Ayuntamiento de Valencia durante el periodo 2005-2016



Fuente: Elaboración propia

1) El primero podemos denominarlo periodo precrisis y se extendió en un intervalo que iba desde el año 2005 hasta el 2008. Este se caracterizó por una preeminencia de las transferencias a las empresas de la entidad local que osciló entre el 40% y 45%. Estas estuvieron acompañadas por los traspasos dirigidos a entidades locales que supusieron un 30% aproximadamente sobre el total. También, oscilaron entre el 28 y el 33 por ciento los traspasos de renta a familias y a entidades del tercer sector.

Como podemos observar, dicho reparto se mantuvo durante el periodo 2005-2008, ya que, en 2009, las transferencias a entidades locales desaparecen. Dicho primer periodo denota la existencia de un fenómeno basado en la gobernanza en el que participan de las políticas del consistorio otras Administraciones Locales, entidades del propio consistorio, familias y miembros del tejido no gubernamental de la ciudad.

2) En el año 2009, descendieron las aportaciones producidas a Entidades Locales, convirtiéndose las transferencias a sus empresas y parte de su sector público de forma mayoritaria. A partir de este momento, estas aportaciones en el Ayuntamiento de Valencia coparon entre el 60 y el 70% de los fondos.

Como podemos comprobar, el resto son casi testimoniales, incrementándose solamente las realizadas a empresas privadas durante el periodo 2009-2016.

Dicha estrategia en este segundo periodo denota el interés del consistorio en la defensa de su sector público por encima de cualquier otro tipo de interés político o de aglutinar a actores de tipo privado o del tercer sector.

Una vez hemos analizado las principales cifras que caracterizan ambos casos, es el momento de comparar ambas instituciones y verificar el cumplimiento -o no- de las hipótesis de investigación.

5. DEBATE

En primer lugar, hemos podido comprobar tanto el Ayuntamiento de Alicante como el de Valencia cambiaron su asignación de los recursos. No solo se produjo un cambio de la tendencia a la baja en cuanto a gastos de personal se refiere, sino que, en el caso del Ayuntamiento de Alicante, también se incrementó el peso relativo de la adquisición de bienes y servicios. No obstante, dicho cambio de tendencia es coyuntural, si tenemos en cuenta que durante el periodo estudiado ambos capítulos incrementan su presupuesto global.

Asimismo, encontramos una distribución de las transferencias corrientes que nos dejan entrever un cambio en los patrones de traspasos antes de la crisis económica. El Ayuntamiento de Alicante primó a las empresas durante el periodo de crisis económica en detrimento de sus aportaciones a ONGs y familias y a otras administraciones; mientras que el Ayuntamiento de Valencia trató de preservar su sector público. Por lo que la inercia del entorno produjo cambios significativos en la distribución de fondos de ambos consistorios a causa de un shock fortuito como fue la crisis económica (H1).

En el caso del Ayuntamiento de Valencia dichos esfuerzos se dedicaron a salvaguardar su sector público, lo que denota el interés de la institución de mantener sus estructuras y su personal adscrito. Mientras que el Ayuntamiento de Alicante puso en marcha una estrategia apoyada en el sector privado, tanto para su fomento – a través de la promoción económica- como para seguir prestando sus servicios a través de la empresa privada. Así, sus esfuerzos se focalizaron en asegurar los servicios públicos a través de la iniciativa privada. Por esta razón podemos afirmar que tales decisiones se tomaron teniendo en cuenta la necesidad de generar legitimidad, ya sea al interior de la organización -como es el caso, principalmente, de Valencia- como a su exterior, tal como lo realiza el ayuntamiento de Alicante (H2).

Además, comprobamos como las instituciones estudiadas, mantienen una distribución similar de los fondos municipales a excepción del capítulo de personal y de los cambios en la asignación de transferencias, en relación con el resto de capítulos y artículos. No obstante, utilizaron, durante el periodo estudiado, distintas formas de provisión de servicios. De esta forma, ambas instituciones se convirtieron en el elemento fundamental de las redes de gobernanza locales a través del recurso dinero (H3 e H4). Hay que destacar que durante la crisis económica dicho mix se vio afectado y debilitado, pero nunca abolido; aunque bien es cierto que se primaron a unos actores sobre otros en dicho periodo.

En base a lo anterior también podemos afirmar que su forma de provisión de servicios está dentro de los parámetros del neweberianismo. No obstante, el Ayuntamiento de Alicante puso en marcha un planteamiento más propio de la nueva gestión pública, mientras que el Ayuntamiento de Valencia primó sus relaciones con su propio sector público y las transferencias a familias y al tercer sector, por lo que podemos afirmar que su forma de entender la provisión de servicios públicos está dentro de los estándares propios de la

gobernanza urbana, aun habiendo sufrido un shock tan importante como el de la Crisis Económica (H5a y H5b).

A continuación y siguiendo nuestro plan de exposición, vamos a llevar a cabo la formulación de una serie de conclusiones provisionales.

6. CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación se ha centrado en analizar los flujos monetarios de los Ayuntamientos de Alicante y Valencia durante el periodo 2005-2016. Para ello, hemos utilizado el presupuesto, lo que nos ha permitido comprobar la evolución de ambos consistorios y sus cambios estratégicos.

La confirmación de las hipótesis de investigación nos permite afirmar, sin ser categóricos dado el número de casos, que se ha pasado de una visión que busca la eficiencia a través de la utilización de técnicas privadas, el descenso del tamaño de la organización y el uso de gerentes profesionales a otra en la que las instituciones públicas colaboran a través de organismos de cooperación y coordinación. Parece ser que se camina hacia formas mixtas en las que los Ayuntamientos, las Comunidades Autónomas y el Estado participan conjuntamente, no solo de la toma de decisiones, sino también de su implementación. Por esto, es muy posible que, en los próximos tiempos, marcados por una situación poscrisis, haya entidades instrumentales que coordinen las acciones de las distintas instituciones en un territorio determinado.

Las redes y relaciones que se crean desde esta perspectiva no son tan etéreas como aquellas que se forman a partir de una subvención o una contratación. Estas se producen con una voluntad de permanencia y con el objetivo de llegar a cumplimentar objetivos diversos, pero, al mismo tiempo, convergentes. Desde esta perspectiva, se cambian distintos recursos entre instituciones públicas, pero también privadas, para poder dar solución a los problemas y necesidades de la ciudadanía.

Pensamos que dicho trabajo de investigación aporta no solo una perspectiva comprensiva, sino que nos permite incrementar al conocimiento gestado a lo largo de los años sobre el paradigma postburocrático y conceptos afines como Nueva Gestión Pública, Gobernanza o Neo-weberianismo, entre otros. No obstante, tenemos la certeza de que un incremento del número de casos nos permitiría generalizar dichos resultados y comprobar cada una de las estrategias puestas en marcha antes, durante y después de la crisis. Además, debemos tener presente la posibilidad de mejorar los datos de los que disponemos a través de entrevistas de tipo cuantitativo y cualitativo a los actores implicados.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2014) "Las dimensiones y los niveles de la Gobernanza". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1): 11-36, DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45156.
- Almeida Cerrada, M. (2015) "El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 22: 219-263.
- Anttiroiko, A.; Bailey, S.J. y Valkama, P (2013) "Outsourcing in Sandy Springs and Other US Cities:

- Insights for Other Countries”. *Mednarodna revija za javno upravo*, 11(3-4): 7-20, DOI: <https://doi.org/10.17573/ipar.2013.3.4>.
- Battilana, J.; Leca, B. y Boxenbaum, E. (2009) “How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship”. *The Academy of Management Annals*, 3(1): 65-107, DOI: <https://doi.org/10.1080/19416520903053598>.
- Canales, J.M. (1997) “La reorientación y la revitalización de los gobiernos locales en España”. *Gestión y Administración Pública*, 10: 67-75, DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.vi10.129>.
- Canales, J.M. (2015) *Estudios sobre la Democracia, el Gobierno y la Administración Pública Contemporánea*. Madrid: Universitas.
- Caramani, D. (2009) *Introduction to the comparative method with Boolean Algebra*. Los Angeles: SAGE.
- Cunliffe, A.N. (2008) *Organization Theory*. Londres: SAGE.
- Della Porta, D. (2013) “Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables”. En D. Della Porta y M. Keating (Eds.) *Enfoques y metodología en Ciencias Sociales. Un enfoque pluralista*. Madrid: Akal, pp. 211-236.
- Hardy, C. y Maguire, S. (2008) “Institutional Entrepreneurship”. En R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby y K. Sahlin (Eds.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles: SAGE, pp. 198-217.
- Hodge, B.J.; Anthony, W.P. y Gales, L.M. (2003) *Teoría de la Organización. Un enfoque estratégico*. Madrid: Pearson
- Hood, C. (1986) *Administrative Analysis. An introduction to rules, enforcement and organizations*. Sussex: Wheatsheaf books.
- Iglesias Alonso, A. (2006) *Gobernanza e innovación en la gestión pública: Alcobendas 1979-2003*. Madrid: INAP.
- Iglesias, M.; Martí-Costa, M.; Subirats, J. y Tomàs, M. (2011) *Políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria.
- Johnson, C. (Ed.) (2004) *Legitimacy Processes in Organizations*. Bingley: Emerald Group.
- Kickert, W. (2007) “Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain”. En C. Pollitt, S. van Thiel, y V. Homburg, (Eds.) *New Public Management in Europe: adaptation and alternatives*. London: Macmillan Palgrave.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993) *Modern Governance, new governments-society interactions*. Londres: SAGE.
- López Pellicer, J.A. (1973) “Servicio pública municipal y actividades particulares de interés público”. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 178: 259-306.
- Luhmann, N. (2012) *Theory of Society. Vol.1*. Standford: Standford University Press.
- Meyer, J.W. y Rowan, B. (1977) “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340-363, DOI: <https://doi.org/10.1086/226550>.
- Mintzberg, H. (2012) *La estructuración de las Organizaciones*. Madrid: Alianza.
- Morlino, L. (1994) “Problemas y Opciones en la Comparación”. En G. Sartori y L. Morlino (Eds.) *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza, pp. 13-28.
- Navarro, C. (2016) “Los Grupos de Interés y el Gobierno Local en España”. En J. M. Molins, L. Muñoz Márquez (Dir.) *Los Grupos de Interés en España. La influencia de los Lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos, pp. 149-174.
- Oliás de Lima, B. (2010) “Cara y Cruz de la Externalización”. En L. Ortega Álvarez (Dir.) *Crisis y Externalización en el Sector Público: ¿solución o problema?* Madrid: INAP.
- Pardo Beneyto, G. (2018) *La modernización de la administración local municipal: La innovación y la reingeniería de procesos en los ayuntamientos de Alicante y Valencia (2001-2016)* (tesis doctoral). San Vicent del Raspeig: Universidad de Alicante.
- Parrado, S. (2015) *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Peters, B. G. (1998) “‘With a Little Help from Our Friends’: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments”. En J. Pierre (Ed.) *Partnerships in urban governance*. Nueva York: Palgrave, pp. 11-33.
- Pierre, J. (1998) “Public-Private Partnerships and Urban Governance: Introduction”. En J. Pierre (Ed.) *Partnerships in urban governance*. Nueva York: Palgrave, pp. 1-10.
- Pollitt, C. y Geert B. (2011) *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

- Prats, J. (2005) *De la burocracia al management. Del Management a la Gobernanza*. Madrid: INAP.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2012) "Provisión de servicios públicos en el contexto de la administración local de España". *Gestión y Política Pública*, 21(2): 375-405.
- Rincón Córdoba, J.I. (2011) "Principio de tipicidad y potestad de autoorganización en la prestación de servicios públicos locales. Una visión panorámica de los ordenamientos jurídicos Español y Colombiano". *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 6(2): 65-99.
- Saphiro, I. y Bedi, S. (2007) (Eds.) *Political Contingency*. New York: New York University Press.
- Sartori, G. (1994) "Comparación y Método Comparativo". En G. Sartori y L. Morlino (Eds.) *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza, pp. 29-50.
- Scott, W. R. (2003) *Organizations Rational, Natural, and Open Systems*. Upper Saddle River: Pearson Education.
- Selznick, P. (1996) "Institutionalism "Old" and "New"". *Administrative Science Quarterly*, 41(2): 270-277, DOI: <https://doi.org/10.2307/2393719>.
- Seo, M. y Creed, W. E. D. (2002) "Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective". *The Academy of Management Review*, 27(2): 222-247, DOI: <https://doi.org/10.2307/4134353>.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, Co. y Varonne, F. (2008) *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tolbert, P.S. (1985) "Institutional Environments and Resource Dependence: Sources of Structure Administrative in Institutions of Higher Education". *Administrative Science Quarterly*, 30(1): 1-13, DOI: <https://doi.org/10.2307/2392808>.
- Troyer, L. (2004) "Democracy in a bureaucracy: the legitimacy paradox of teamwork in organizations". En C. Johnson (Ed.) *Legitimacy Processes in Organizations*. Bingley: Emerald Group, pp. 49-87.

Breve currículo:

Gonzalo Pardo Beneyto

Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández de Elche, Máster en Internacionalización Económica por la Universidad de Valencia, Máster en Política y Democracia y Experto Universitario en Gestión y Auditoría de Sistemas de Calidad por la UNED. En la actualidad es profesor en IMEP (Centro Adscrito UMH) y la Universidad de Alicante, además ha trabajado como consultor institucional en distintas instituciones públicas españolas. Sus líneas de investigación se relacionan con la participación y gobernanza; estructuras e instituciones políticas; innovación y modernización administrativa.

María Ángeles Abellán López

Profesora ayudante doctora del departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia. Doctora en Derecho (premio extraordinario) por la Universidad de Alicante. Ha sido subdirectora de Investigación del Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert. Profesora asociada de Ciencia Política en la Universidad Miguel Hernández. Profesora tutora de la UNED en el centro de Elche. Profesora de enseñanza de secundaria de Filosofía de la Consejería de Educación de la Generalitat Valenciana, entre otros. En la actualidad desarrolla varias líneas de investigación interrelacionadas: participación y gobernanza; estructuras e instituciones políticas; educación y género.