

Vea discusiones, estadísticas y perfiles de autores de esta publicación en: <https://www.researchgate.net/publication/233688459>

Corporatización municipal en Alemania e Italia

Artículo en *Revista de Gestión Pública* · Septiembre de 2008

DOI: 10.1080/14719030802264275

CITAS

255

LECTURAS

2.514

2 autores, incluido:



Giuseppe Grossi

Universidad del Norte

183 PUBLICACIONES 5.616 CITAS

VER PERFIL

Abstracto

Durante los últimos años, el sector de la administración local en los países europeos ha experimentado una serie de cambios importantes. Entre las diversas iniciativas de reforma se encuentra la externalización de los servicios públicos, como la corporatización, la subcontratación, las colaboraciones público-privadas y la privatización. El objetivo principal de este artículo es describir y explicar la evolución de la prestación de servicios públicos locales en los dos países seleccionados, con especial atención a la «corporatización». El artículo busca presentar el panorama municipal actual, con su núcleo administrativo y sus diversas corporaciones. Además, analizará las razones de las tendencias de corporatización y su impacto en las estructuras de gobernanza corporativa de los municipios de Alemania e Italia.

Palabras clave

Corporatización, Alemania e Italia, gobierno local, gestión de servicios públicos locales

MUNICIPAL CORPORATIZACIÓN EN ALEMANIA Y ITALIA

Giuseppe Grossi y
Cristóbal Reichard

Giuseppe Grossi

Departamento de Negocios y Estudios Sociales
Universidad de Siena
Plaza San Francisco, 8
53100 Siena, Italia

Correo electrónico: grossi@unisi.it

Cristóbal Reichard

Centro de Política y Gestión de Potsdam
Universidad de Potsdam
Calle August-Bebel 89
14482 Potsdam, Alemania

Correo electrónico: reichard@uni-potsdam.de



INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veinte años, el sector público en los países europeos ha experimentado un cambio enorme (Lynn 2001; Osborne y Brown 2005). Una de las iniciativas más notables ha sido la externalización de los servicios públicos a través de la corporativización, la subcontratación, la asociación público-privada (APP) y la privatización (Reichard 2002; Torres y Pina 2002; van Ham y Koppenjan 2002; Bovaird 2004; Dexia Crediop 2004; Grossi 2005; Reichard 2006a; Grossi 2007). El proceso de externalización requiere nuevas habilidades y orientaciones de los respectivos gobiernos locales (en adelante, GL) porque tienen que "dirigir" y "controlar" sus corporaciones municipales, así como organizar las actividades de contratación. Al transferir la producción de servicios públicos locales a terceros, los GL se enfrentan a una pérdida progresiva de participación en la prestación directa de sus servicios. Sin embargo, siguen asumiendo la responsabilidad general, garantizando la prestación fiable de servicios con un nivel de calidad determinado. La externalización también implica un cambio en la estructura organizativa tradicional de los gobiernos locales. Cuando estos optan por externalizar algunos de sus servicios, deben modificar el régimen de prestación de servicios, pasando de mecanismos de integración vertical y modos de gestión jerárquicos a un régimen de red con relaciones contractuales con diversos actores (Kickert) y otros. 1997; Löffler 2003; Goldsmith y Eggers 2004). Una consecuencia clave de esta evolución es que la eficacia de los servicios prestados es el resultado de actividades concurrentes, que deben coordinarse estratégicamente sin comprometer la autonomía de gestión de los actores participantes. Por lo tanto, los gobiernos locales deben establecer las capacidades y habilidades necesarias para coordinar sus propias actividades y las de sus propias corporaciones, así como las de otras entidades (por ejemplo, otras instituciones públicas, empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro). Además, deben ser capaces de equilibrar diversos intereses que pueden entrar en conflicto con los objetivos públicos del municipio.

Este artículo analizará estas tendencias desde una perspectiva comparativa entre dos países europeos: Alemania e Italia. Una comparación entre ambos países resulta fructífera, ya que ambos pertenecen al marco napoleónico continental de un Estado de derecho y ambos estuvieron históricamente fuertemente influenciados por el pensamiento estatista francés, con su impulso emancipador e igualitario. codificación. Además, ambos países tienen burocracias fuertes y un sector de gobierno local fuerte.

Los ayuntamientos de ambos estados tienen un enfoque multipropósito y gozan de cierta independencia jurídica del Estado. Sin embargo, existen diversas diferencias entre los ayuntamientos de ambos países, por ejemplo, en lo que respecta a las constituciones locales, las funciones y responsabilidades de los políticos (alcalde y concejal), el sistema electoral y el grado de autonomía financiera (Denters y Rose, 2005). No obstante, la tendencia a otorgar mayor autonomía a las corporaciones municipales es bastante similar en ambos casos; por lo tanto, sería interesante profundizar en las causas subyacentes de esta tendencia y analizar su impacto en el gobierno corporativo de los ayuntamientos (Reichard, 2002; Grossi y Mussari, 2004; Ganske, 2005; Reichard, 2006c).

El objetivo principal del artículo es describir y explicar la evolución de la prestación de servicios públicos locales en los dos países seleccionados, con especial atención a la tendencia a la «corporativización», sus causas subyacentes y sus consecuencias para los municipios (Garlatti, 1994; Grossi, 2001, 2004; Linhos, 2006). Utilizando datos empíricos, el artículo examina los temas mencionados desde la perspectiva de los gobiernos locales para identificar similitudes y diferencias entre Italia y Alemania. Nos proponemos abordar principalmente las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué variantes de corporaciones (personalidad jurídica, etc.) se pueden observar en los escenarios de los gobiernos locales alemanes e italianos? ¿Por qué los municipios optan cada vez más por tipos de corporaciones de derecho privado? ¿Cuáles son los factores que impulsan la tendencia observada a la corporativización en ambos países? ¿Cuáles son los principales efectos de la corporativización en la gobernanza de los municipios?

El artículo se centra en las relaciones entre los municipios locales y sus corporaciones, tanto desde la perspectiva de la propiedad como de la perspectiva del contratista/comprador. No aborda otras variantes institucionales como las asociaciones público-privadas (APP), la subcontratación o la privatización. Tampoco aborda las cuestiones de gobernanza interna de las corporaciones municipales ni las relaciones de rendición de cuentas externa entre los municipios y sus ciudadanos/votantes. Se utilizarán la teoría histórico-institucional y el isomorfismo para ofrecer pistas que expliquen los cambios en la gobernanza de los municipios locales en Alemania e Italia.

El artículo se estructura en cuatro secciones. La primera describe brevemente, desde una perspectiva comparativa, el contexto empírico de las nuevas tendencias en la prestación de servicios públicos locales. La segunda describe el panorama corporativo municipal en Italia y Alemania y analiza las causas de los cambios observados según nuestro marco teórico. La tercera sección presenta y comenta las consecuencias de la corporativización para el gobierno corporativo de los gobiernos locales en ambos países y arroja luz sobre el papel de los políticos y otros actores responsables de la gestión y el control de los holdings municipales. Además, el artículo ofrece una explicación e interpretación de los resultados comparativos y, finalmente, extrae algunas conclusiones.

NUEVAS TENDENCIAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

La mayoría de los países de la OCDE experimentaron una notable reestructuración del sector público en las últimas dos décadas, debido a la influencia de la doctrina de reforma de la NGP. El objetivo era configurar el sector público de una manera más empresarial mediante la introducción de conceptos y herramientas de gestión contemporánea en la administración pública para aumentar la eficiencia y la eficacia (Hood, 1991; Lane, 2000; Williams, 2000; Bovaird y Löffler, 2003; OCDE, 2005). Se ha publicado mucho, tanto desde el ámbito académico como desde la práctica, sobre los conceptos de reforma y el proceso de implementación; sin embargo, aún falta un análisis empírico serio de todas estas actividades de reforma (Pollitt y Bouckaert, 2004, es una de las raras excepciones).

Todos estos diferentes elementos de reforma basados en la NGP dieron lugar a una estructura institucional del sector público considerablemente modificada: el Estado, al menos en cierta medida, ha pasado de ser un productor monopolista de servicios públicos a ser garante, facilitador, coordinador y moderador de un complejo marco institucional (o de gobernanza) de proveedores de servicios públicos. Observamos nuevos patrones de prestación de servicios, más complejos y diversificados, que abarcan desde las administraciones públicas y las empresas públicas, pasando por organizaciones mixtas público-privadas, hasta empresas privadas o instituciones sin ánimo de lucro.

La transformación del sistema de servicios públicos se produjo en todos los niveles gubernamentales, desde el gobierno central hasta el local. Sin embargo, los resultados de la transformación institucional son más notables y visibles a nivel local, como se observa tanto en Italia como en Alemania (Reichard, 2003; Grossi, 2007). Los gobiernos locales han modernizado sus estructuras organizativas, han introducido nuevos conceptos de gestión pública y han establecido nuevas estructuras colaborativas —y en parte competitivas— con socios públicos, cívicos y privados (Kettl, 1993, 2000; CIPFA, 2000; Rhodes, 2000; Wilson y Doing, 2000; Osborne y Brown, 2005; Bundred, 2006).

Desde una perspectiva empírica, en la mayoría de los países de la OCDE encontramos una economía diversificada y plural. Participan en la prestación de servicios públicos (Considine, 2001; Hodge y Greve, 2005; OCDE, 2005: 105-55). A nivel local, un servicio público puede ser producido y prestado por:

- un departamento del gobierno central municipal;
- una entidad autónoma perteneciente a la misma autoridad local o a una o varias otras jurisdicciones;
- colaboración de varias autoridades públicas (por ejemplo, un consorcio de municipios);
- colaboración de varios socios públicos y privados, ya sea de manera relacionada con el proyecto o en una empresa conjunta (la primera variante suele denominarse APP contractual, la segunda APP organizativa);
- subcontratación del servicio a una empresa privada;
- devolución del servicio a una organización privada sin fines de lucro (ONG; por ejemplo, una asociación de bienestar).

Además, un servicio puede privatizarse completamente (100% privatización material) y, por lo tanto, proporcionada por un proveedor privado sin ninguna responsabilidad pública restante. Finalmente, todas estas variantes institucionales pueden aplicarse de forma mixta, es decir, en una prestación de tipo red, por ejemplo, con un entorno mixto de instituciones públicas, híbridas y privadas que colaboran para prestar un determinado servicio. En consecuencia, la autoridad local, como comprador o contratista de servicios públicos, tiene un considerable elección institucional entre los diferentes acuerdos institucionales de prestación de servicios públicos y, por lo tanto, deben tomar decisiones estratégicas sobre la combinación institucional más eficaz. Estas decisiones son muy sensibles y están sesgadas ideológicamente, y pueden tener graves consecuencias, como se analizará más adelante.

NUEVOS PATRONES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN ALEMANIA E ITALIA

Para comprender mejor este panorama, se presenta información básica sobre el nivel de gobierno local de ambos países (véase la Tabla 1). Alemania está compuesta por un gran número de comunas, divididas en condados y municipios. En total, existen aproximadamente 13.000 municipios y unos 440 condados (incluidas las grandes ciudades con funciones de condado). El sector de gobierno local de Italia consta de 103 provincias y unos 8.100 municipios.

El nivel local de Alemania se basa en el principio de autogobierno local (artículo 28 de la Ley Fundamental). Los municipios gozan de considerable autonomía en los asuntos locales, al menos desde un punto de vista legal (véase Wollmann, 2000, para más detalles). El gobierno local es responsable de una amplia gama de tareas y servicios. Implementa aproximadamente el 75 % de las leyes federales y...Estados federados. Legislación, por ejemplo, en materia de cuidado infantil, servicios sociales, sanidad, transporte público, agua, energía, gestión de residuos, infraestructura local, permisos para edificios o negocios y muchos otros servicios. Los gobiernos locales italianos son responsables de una cartera de servicios similar, con la excepción de la sanidad, que es competencia regional.

La fuerza laboral a nivel local representa aproximadamente 1,3 millones de empleados, aproximadamente el 29% del personal total del sector público en Alemania (Statistisches Bundesamt 2007). En Italia, hay más de 530.000 empleados a nivel de ayuntamientos, lo que representa aproximadamente el 15% del personal total del sector público (Istituto Nazionale di Statistica 2006). Los ayuntamientos alemanes e italianos obtienen sus ingresos principalmente de impuestos, subvenciones gubernamentales para servicios delegados y honorarios y cargos por sus propios servicios. La proporción de ingresos generados local e independientemente representa el 44% de los ingresos totales en Alemania y el 73% en Italia.

Tabla 1: Sistema de gobierno local en Alemania e Italia

| | Alemania | Italia |
|---|--|---|
| Niveles | 13.000 municipios y alrededor de 440 condados | 8.100 municipios y 103 provincias |
| Personal | 1.500.000 | 400.000 |
| Autonomía financiera | 44% | 73% |
| (porcentaje de locales ingresos generados) | | |
| Importante político | Consejo y alcalde | Consejo, Alcalde (elegido por los ciudadanos) |
| competencias | (elegido por los ciudadanos) | y gabinete (designado por el alcalde) Los altos |
| Competencias directivas | Los altos directivos | directivos y el administrador de la ciudad |
| | (nombrado políticamente) | (este último sólo en las grandes ciudades) |

Fuente: Anuarios estadísticos de 2006.

Un gobierno local alemán está controlado políticamente por el consejo local. El alcalde (en un condado: el comisionado del condado) y los jefes de departamento designados políticamente (Ordenado en beige) Ejecutar las funciones de alta dirección. Al igual que en Alemania, cada gobierno local en Italia cuenta con un Consejo, un alcalde (municipio) o un presidente (provincia), un gabinete (compuesto por los altos directivos) y un administrador municipal (en las grandes ciudades). El alcalde/presidente preside el gabinete y nombra a sus miembros. En ambos países, los concejales y alcaldes son elegidos directamente por los ciudadanos.

El panorama institucional a nivel local muestra muchas similitudes en los dos países:

- Corporatización Es una tendencia institucional importante: los municipios alemanes e italianos poseen, directa e indirectamente, un gran número de corporaciones (dependiendo del tamaño del municipio; más detalles a continuación).
- Colaboración público-pública Ha cobrado mayor importancia en los últimos años; los gobiernos locales han formado consorcios u otras formas de empresas conjuntas (Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2004; Lummerstorfer, 2006). En Italia, algunas empresas de servicios públicos locales han optado por fusiones y pueden abarcar amplios territorios (Bobbio, 2005). Asociaciones público-privadas (Las APP son una de las últimas tendencias institucionales en ambos países. Uno de cada dos municipios alemanes ya cuenta con experiencias prácticas propias con APP contractuales (DIFU, 2005) y casi el 40 % de las corporaciones municipales ya son APP organizativas, es decir, con participación mixta de propietarios privados y públicos (Budäus, 2006; Reichard, 2006b). En Italia, aproximadamente el 25 % de los municipios ya han participado en «pactos territoriales» (un tipo de acuerdo entre los gobiernos locales e intereses privados destinado a mejorar la economía a nivel local), y casi el 30 % de las corporaciones municipales son APP organizativas, es decir, con participación mixta de propietarios privados y públicos (Confservizi, 2006). El auge en el recurso a las APP también depende de los sectores de actividad en los que operan las corporaciones municipales. Esto es especialmente notable en áreas muy competitivas y lucrativas donde también están presentes importantes actores nacionales, públicos, privados e internacionales: agua, energía y residuos (en Alemania), pero con una presencia menor o más modesta en otros sectores, como el transporte, el turismo y el desarrollo económico (en Italia). Los accionistas privados suelen ser grandes grupos nacionales o internacionales (en Italia), pero también pueden ser empresas locales, pymes, bancos e incluso particulares interesados en participar en la prestación de servicios públicos locales. La búsqueda de nuevos socios no se limita solo a los accionistas privados. Las corporaciones municipales también recurren a otros socios públicos o semipúblicos, como el gobierno estatal, otras corporaciones públicas locales y entidades públicas o semipúblicas en diversos niveles de gobierno (Dexia Crediop, 2004).
- El subcontratación La transferencia de servicios públicos locales a empresas privadas y ONG ha aumentado notablemente en los últimos años, principalmente debido a la presión de la UE.

En Alemania, la subcontratación ha tenido hasta ahora un alcance limitado y se ha concentrado en servicios públicos como residuos, transporte o energía (Bogumily otros. 2007: 73-7). Además, la devolución de servicios locales a las ONL juega un papel importante. Durante décadas, muchos servicios sociales y de salud han sido externalizados a asociaciones de bienestar. Nuevamente, esta tendencia ha aumentado en los últimos diez a quince años a medida que los municipios delegan más servicios que nunca a sus ONL asociadas, por ejemplo, jardines de infancia municipales o residencias de ancianos (Bönker y Wollmann 2006: 192). Los municipios italianos han externalizado paquetes de servicios completos o partes de ellos a proveedores privados-comerciales y voluntarios (Padovani 2004; Cepiku 2006; Dipartimento della Funzione Pubblica 2006; Mussari 2006). El fenómeno de la externalización ha sido particularmente importante en el campo de los servicios sociales. También ha sido relevante en la prestación de servicios internos (como mantenimiento de edificios, servicios de TI, servicios administrativos, servicios de catering o limpieza de oficinas).

En consecuencia, los municipios alemanes e italianos han transformado sus funciones y estructuras. Por un lado, han desarrollado holdings corporativos diversificados con numerosas instituciones autónomas. Por otro lado, desempeñan un nuevo papel como garantes y coordinadores de la prestación de servicios en redes con múltiples actores.

EL PAISAJE CORPORATIVO MUNICIPAL EN ALEMANIA E ITALIA

Como se ha mencionado, los servicios públicos locales, si no son prestados por proveedores privados, son cada vez más prestados por corporaciones municipales. Esto no solo ocurre con los servicios clásicos de mercado, como la energía o el agua, sino también con los servicios sociales, sanitarios o culturales. Las corporaciones suelen prestar servicios individuales y no bienes colectivos. Obtienen ingresos principalmente de sus propias ventas, y su objetivo principal es (o debería ser) el interés público y no la obtención de beneficios. Aunque las corporaciones municipales son propiedad total o parcial de los gobiernos locales, son al menos parcialmente independientes de sus matrices comunales, y suelen contar con un presupuesto y una plantilla separados, cuya vinculación con el sistema de la función pública es escasa. Al ser propiedad municipal, están bajo la supervisión del consejo local y de la autoridad local. La dirección y el control de las corporaciones por parte del municipio matriz suelen ser relativamente flexibles y distantes. Dependiendo del grado de influencia externa, las corporaciones municipales adoptan diversas formas jurídicas, que van desde variantes de derecho público menos autónomas hasta formas de personalidad jurídica privada muy independientes, como las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada.

El panorama empírico del sector de las corporaciones locales es bastante impresionante en ambos países. Los gobiernos locales en Alemania poseen varios miles de corporaciones. Según una muestra de todas las ciudades alemanas con más de 50.000 habitantes, las ciudades encuestadas poseen alrededor de 2.400 corporaciones (Edeliny otros.2004; Richtery otros.2006). En cuanto a los no encuestados y a los municipios más pequeños, el importe total de las corporaciones locales es

Se estima que hay alrededor de 4.000. Si bien el número promedio de empresas propias en la muestra mencionada es de alrededor de veinte por municipio, las grandes ciudades alemanas tienen casi noventa empresas, en promedio (Trapp y Bolay, 2003; para municipios de diferentes tamaños, véase también Schneyer, 2005; Breimeier), y otros.2006a).

Las ciudades italianas poseen alrededor de 2.000 corporaciones. Según el último Informe Anual de Confservizi (Asociación Italiana de Corporaciones de Servicios Públicos), las ciudades con más de 50.000 habitantes poseen casi 1.000 corporaciones. Para el conjunto de los municipios, esto supone un promedio de casi diez corporaciones por municipio. Sin embargo, las grandes ciudades italianas poseen directamente veinticinco corporaciones, en promedio (Confservizi, 2006).

El papel de las corporaciones en la prestación de servicios municipales es notable. En cuanto a la proporción de empleados en la administración central y en las corporaciones, observamos la siguiente distribución:

- Alemania: Casi el 50 por ciento de la fuerza laboral municipal está ocupada por corporaciones (Richter y otros.2006: 61). La proporción de personal en las corporaciones aumenta con el tamaño de la ciudad.
- Italia: Casi el 30 por ciento de la fuerza laboral municipal está ocupada por corporaciones (Confservizi 2006).

Las corporaciones municipales ya no son completamente de propiedad municipal. En Alemania, casi el 40% de todas las corporaciones ya cuentan con algunos socios privados, generalmente minoritarios (Richter), y otros. En Italia, el 27,3 % de las sociedades anónimas (SA) son propiedad conjunta de accionistas públicos y privados. Al igual que en Alemania, los municipios suelen tener la mayoría, con un promedio del 64,6 % de las acciones (Confservizi, 2006). Al igual que en otros países de la UE, en Alemania e Italia la apertura del capital a la inversión privada se presentó en ocasiones como un primer paso hacia una privatización total, pero rara vez se completó. Los ayuntamientos generalmente optan por mantener el control sobre sus intereses (Dexia Crediop, 2004).

Las corporaciones municipales de ambos países (al igual que en otros Estados miembros de la UE) participan activamente en diversos sectores políticos. El agua, el alcantarillado, la vivienda, el transporte público, la electricidad, el gas y la gestión de residuos son las áreas de actividad corporativa más frecuentes. Sin embargo, también se pueden encontrar corporaciones en la sanidad, el marketing urbano, la promoción económica y los servicios sociales, culturales y recreativos (como teatros, museos, etc.). Las corporaciones municipales también pueden diversificar sus actividades mediante la creación de filiales (Dexia Crediop, 2004).

El patrón legal Las sociedades locales de ambos países son, en cierta medida, comparables. En ambos casos, encontramos diversas variantes de derecho público y algunas de derecho mercantil privado (véase la Tabla 2).

En ambos países existe una clara tendencia hacia las sociedades de derecho privado, como en casi todos los países de la UE (Dexia Crediop, 2004). Predominan las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades anónimas. En Italia, por ejemplo, el número de SA y sociedades de responsabilidad limitada se ha más que duplicado en tan solo cuatro años (de 405 en 2001 a 1024 en 2006; Confservizi, 2006) debido a la transformación de las formas jurídicas públicas (azienda speciale) a

Tabla 2: Formas jurídicas de las corporaciones municipales

| Alemania | Italia | | | |
|---|--------|------|-----|-------|
| | No. | % | No. | % |
| Forma jurídica | 210 | 9.2 | 6 | 0.47 |
| Empresa de servicios públicos semiautónoma (Eigenschaftsbetriebe); basada en el derecho público. | | | | |
| Sin personalidad jurídica propia, activa en todas las áreas de servicio Institución de Derecho Público (Anstalt); con base en el derecho público, con personalidad jurídica propia | 12 | 0.5 | 74 | 5.85 |
| estatus legal pero dependiente de subvenciones municipales; para servicios muy diferentes | | | | |
| Consortio (Zweckverband); propiedad de varios gobiernos locales, derecho público basado, con personalidad jurídica propia, para diferentes servicios donde un solo LG es demasiado pequeño | 107 | 4.7 | 82 | 6.48 |
| Fundación de Derecho Público (Stiftung) derecho público basado (derecho privado) también es posible; generalmente se basa en activos que serán utilizados por la población local, por ejemplo, asuntos culturales | 14 | 0.6 | 14 | 1.11 |
| Asociación (eingetragener Verein); basada en el derecho privado, generalmente Cooperativa (Genossenschaft); establecida por actores privados pero utilizada por el municipio, basada en el derecho privado, habitual en alojamiento | 24 | 1.1 | 8 | 0.63 |
| Sociedad de responsabilidad limitada (GmbH); propiedad total o parcial de LG, por campos de servicio muy diferentes | 49 | 2.2 | 10 | 0.79 |
| Sociedad Anónima (Aktiengesellschaft); propiedad total o parcial de | 1671 | 73.4 | 293 | 23.14 |
| Los LG, principalmente propiedad de grandes ciudades y utilizados para servicios de infraestructura típicos como el transporte público | 111 | 4.9 | 731 | 57.74 |

Fuente: Datos alemanes – Richtery otros. (2006: 63); datos Italianos – Confservizi (2006).

Privadas, especialmente las sociedades anónimas (S.A.) (Grossi y Mussari, 2004; Valotti, 2006). La notable diferencia entre ambos países reside en el predominio de la sociedad de responsabilidad limitada en Alemania y su relativa prevalencia en Italia (74 % de sociedades anónimas en Alemania y 58 % en Italia). Esta diferencia no resulta sorprendente si consideramos el marco legal. La sociedad de responsabilidad limitada no es muy común en Italia, ya que esta forma solo está disponible para pequeñas empresas. En cambio, la S.A. es más atractiva, ya que ofrece fácil acceso a los mercados de capitales (bolsa de valores). En Alemania, la situación es diferente: las sociedades de responsabilidad limitada son atractivas porque son una forma muy flexible, que puede adaptarse a las diversas demandas de los propietarios en cuanto a la distribución de competencias. Por otro lado, la S.A. en Alemania es, inicialmente, más exigente en cuanto a la estructura de gobierno corporativo (Consejo de Supervisión, Consejo de Administración y Junta General de Accionistas). La ley alemana de S.A. hace especial hincapié en la autonomía de la empresa y limita considerablemente las oportunidades de influencia externa, por ejemplo, por parte del municipio propietario. A diferencia de Italia, en Alemania ha sido bastante poco común que las sociedades anónimas municipales coticen en bolsa (Formez, 2004; Grossi, 2006). Por lo tanto, hay menos necesidad de establecer dicha forma jurídica. En cambio, en Italia se produjo un cambio radical en las políticas de desarrollo industrial, que "forzaron" el crecimiento en tamaño a través de procesos de agregación sobre una base territorial, o a través de actividades como fusiones y adquisiciones, especialmente en el sector de servicios públicos (Grossi 2008).

La tendencia descrita a transformar las unidades de LG en corporaciones semiautónomas a menudo se denomina "corporativización" (véanse las primeras reformas de la NPM en Nueva Zelanda, Boston y otros. 1996). La corporativización se puede observar en varios niveles gubernamentales y está ampliamente extendida en todo el mundo. Es una variante de autonomía y va un paso más allá en comparación con agenciación, que se define como la transformación de unidades administrativas individuales en "agencias" (OCDE 2002; Pollitt y Talbot 2004; Verhoest y otros. 2004). Si bien una agencia es una unidad gubernamental con cierta libertad de gestión, sigue perteneciendo al sector público en lo que respecta a su personal (sigue siendo un servicio público), su financiación (todavía cubierta principalmente por el presupuesto gubernamental) y sus procedimientos (Talbot 2004: 5). Una corporación es una empresa con personalidad jurídica propia (principalmente de derecho mercantil privado), sus propios ingresos y su propio personal. En Alemania, la tendencia a la corporativización se produjo en los últimos diez a quince años. Mientras que la mayoría de los servicios públicos locales en Alemania en la década de 1990 tenían la personalidad jurídica de una entidad semiautónoma de derecho público sin personalidad jurídica propia (operación propia), hoy en día, como hemos visto, las empresas de servicios públicos son principalmente sociedades anónimas (SA) de derecho privado. Al igual que Alemania, Italia experimentó en la década de 1990 una fuerte transformación, pasando de ser empresas estatales sin personalidad jurídica (empresas especializadas) a las privadas (sociedades limitadas o sociedades anónimas). Este fenómeno fue fuertemente motivado por el legislador, hasta el punto de que todas las reformas recientes del sector pueden interpretarse como un intento de aumentar el número de corporaciones (Garlatti, 2001; Grossi, 2001; Formez, 2004; Valotti, 2006). Estas tendencias también se observan en otros países europeos, así como en Australia y Nueva Zelanda (Brunsson y Sahlin-Andersson, 2000; Dexia Crediop, 2004).

¿Cuáles fueron los conductores? ¿Qué hay detrás de la evidente tendencia hacia la corporatización? En los dos países analizados, existe evidencia de que la creencia contemporánea en la supremacía de las soluciones del sector privado ha sido un argumento importante para la transformación de las entidades gubernamentales en corporaciones independientes. Existía, y aún existe, la creciente creencia de que las organizaciones del sector público con un solo propósito y de carácter empresarial pueden ser más eficaces que los grandes organismos burocráticos. Por lo tanto, en varios países, la corporatización, así como la agencialización, estaban muy de moda. En una forma de isomorfismo mimético (DiMaggio y Powell, 1983; Greenwood y Hinings, 1996; Kondra y Hinings, 1998), los municipios siguieron a algunos pioneros al separar sus entidades más orientadas al mercado y transformarlas en corporaciones con personalidad jurídica privada. De hecho, la tendencia a la corporatización puede explicarse, hasta cierto punto, desde una perspectiva institucionalista. Los actores municipales seguían creencias y valores generales que favorecerían la supremacía del sector privado y los patrones de mercado; además, imitaban las estructuras establecidas por los pioneros en este campo (Hood, 1995; Osborne y Brown, 2005).

Los actores de LG mencionan otras razones internas para la escisión. Los argumentos de "escape" han sido un motivo importante para la corporatización en Alemania (Bremeiery otros. 2006b: 32-41) e Italia (Garlatti 2001: 15-24; Grossi 2001: 57-74). Los gobiernos locales intentaron escapar del marco legal rígido y burocrático de la administración pública hacia la relativa «libertad» del sector empresarial. Los políticos locales, por ejemplo, querían alejarse del sistema tradicional de la función pública con sus rígidas regulaciones o del sistema tradicional de presupuesto y contabilidad con sus ineficientes mecanismos incorporados de regulación del gasto y la transferencia de recursos. Además, los gerentes de las corporaciones esperaban ser más independientes de la influencia de los partidos políticos y recibir salarios más altos, porque los salarios de los gerentes en entidades de derecho público estaban restringidos a las escalas salariales de la función pública, mientras que los de los gerentes de las corporaciones estaban más abiertos al mercado laboral.

Sin embargo, también hubo algunos factores externos (Bremeiery otros. 2006b): La presión de la UE para aumentar la competitividad del sector público mediante la desregulación de los servicios públicos y la disolución de los monopolios locales impulsó la tendencia a la corporatización. La presión fiscal constante sobre los municipios fue otro factor externo: estos intentaron ocultar sus pasivos asignándolos parcialmente a sus corporaciones. Además, corporativizaron sus servicios públicos para obtener nuevas fuentes de ingresos de sus empresas.

En el contexto italiano, hubo tres impulsores principales del cambio: los municipios buscaban mejorar las condiciones de prestación de sus servicios públicos locales para garantizar la regularidad, la continuidad y la eficiencia. Además, buscaban atraer la iniciativa privada para la prestación de servicios y la inversión en infraestructura, especialmente en el sur. Y, en tercer lugar, los municipios buscaban lograr economías de escala mediante la corporatización y la fusión de entidades más pequeñas (Grossi, 2008).

A la luz del panorama empírico de los municipios que tienen varias corporaciones bajo su control, es razonable concluir que los municipios de los dos países comparados

Los países son, de hecho, estructuras de holding o grupos corporativos municipales (GCM). Hoy en día, un municipio ya no es un organismo administrativo monolítico, sino un conglomerado o inquietudConsta de un núcleo administrativo y varias corporaciones afiliadas. ¿Son los gobiernos locales capaces de dirigir y controlar estructuras holding tan complejas? ¿Son suficientes y eficaces los mecanismos de gobernanza existentes? ¿Cuáles son los efectos de la tendencia a la corporatización en ambos países?

EL GOBIERNO CORPORATIVO DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES

El debate científico sobre el tema del gobierno corporativo, desde una perspectiva económica, ha producido numerosas definiciones y percepciones de este concepto (Tricker 1993; Charkham 1994; Dimsdale y Prevezer 1994; Lanno 1995; Monks y Minov 1995; OCDE 2004; Colley otros.2005). Estos varían no solo en relación con la base teórica utilizada para enmarcar el tema, sino también con la tipología de corporación y el contexto geográfico y cultural de los autores involucrados. En resumen, el gobierno corporativo se refiere a las normas y procedimientos mediante los cuales se dirigen y controlan las corporaciones. Se ha convertido en un campo de la economía que estudia los numerosos problemas derivados de la separación de la propiedad y el control.

El gobierno corporativo de las empresas de servicios públicos depende de diversos aspectos, tanto internos como externos. Por un lado, la distribución de poderes y competencias, así como las estructuras de los procesos de toma de decisiones dentro de la corporación, son relevantes. Por otro lado, la red de relaciones que cada corporación establece con los demás organismos que operan en el mismo entorno es crucial. Esto significa que la identificación de todas las partes interesadas (accionistas, directivos, clientes, ciudadanos, etc.) y sus intereses es crucial para el diseño del gobierno corporativo.

En el caso de las corporaciones públicas, el municipio juega un doble papel: por un lado, es el propietario de la corporación que provee servicios públicos y por lo tanto posee las acciones de la corporación y está especialmente interesado en su desempeño financiero, y por otro lado, sigue siendo responsable de la calidad y efectividad de los servicios provistos a los clientes (Pallot 1999; Neale y Anderson 2000: 98-9).

Las características del sistema de gobierno corporativo dependen de los siguientes factores:

- La forma jurídica de la corporación de servicio público prescrita por la legislación nacional (es decir, sociedad anónima, sociedad limitada).
- La estructura de propiedad de la corporación de servicio público y los mecanismos de control relacionados (es decir, propiedad totalmente pública, público-privada).

Aunque los municipios de ambos países carecen hasta ahora de una visión estratégica para una conducción político-administrativa integradora de todo el conjunto municipal (núcleo más

corporaciones), ya existen regulaciones formales y patrones para controlar los grupos corporativos municipales (GCM).

Alemania

Los municipios siguen un enfoque tradicional para la gobernanza de los GCM (Bremer 2006b: 87): El consejo municipal es responsable de todas las decisiones políticas relativas a los principales asuntos de las actividades corporativas, por ejemplo, niveles de servicio, tarifas, presupuestos y aprobación de informes financieros. En cierta medida, el comité del consejo encargado de mantener el control asume la responsabilidad de la supervisión política. La supervisión operativa recae en una unidad de la administración municipal central, responsable de supervisar las actividades comerciales de las corporaciones (p. ej., la supervisión de los planes de negocio, los planes financieros y los informes, etc.); esta unidad también elabora el informe del GCM.

Este enfoque tradicional de gobernanza ya no es adecuado para dirigir y controlar los GCM, ya que los ayuntamientos no son capaces de ejercer una supervisión suficiente de las complejas propiedades. Con la transición de las corporaciones a formas jurídicas basadas en el derecho privado (sociedades de responsabilidad limitada y sociedades anónimas), las ciudades han adoptado patrones de gobernanza corporativa privada (Ganske, 2005). Las estructuras alemanas de gobernanza corporativa, tal como se aplican a una sociedad de responsabilidad limitada o una sociedad anónima, se caracterizan por un sistema de dos niveles: además de la Asamblea de Accionistas (compuesta por el alcalde, representante del municipio propietario, y representantes de los copropietarios públicos y/o privados), cada corporación suele constar de un Consejo de Supervisión (Aufsichtsrat) y un Consejo Ejecutivo o Director General. La auditoría la realiza en parte la unidad de revisión interna del municipio y en parte firmas de auditoría externa. La composición del consejo de supervisión de las grandes empresas en Alemania es bastante singular: la mitad del consejo es nominada por el ayuntamiento y normalmente está formada por concejales, mientras que la otra mitad –según el sistema de codecisión alemán– está formada por representantes de los trabajadores.³

El Consejo de Supervisión decide sobre los asuntos estratégicos de la corporación, supervisa sus actividades y, por lo general, nombra al director general o al consejo ejecutivo. La representación de LG como accionista en los órganos de administración de las corporaciones municipales en Alemania, al igual que en Austria, República Checa, Lituania, Eslovenia y Suecia, es exactamente la misma que la de los demás accionistas, con un número de votos generalmente proporcional a su participación en el capital (Dexia Crediop, 2004).

Italia

También en este caso, el ayuntamiento tiene importantes competencias político-estratégicas: decisiones sobre el marco institucional de la prestación de servicios (por ejemplo, creación de entidades jurídicas públicas, participación en una entidad jurídica privada o subcontratación); decisiones sobre tarifas y aprobación de contratos; decisiones sobre estrategias políticas para las corporaciones municipales.

y sobre las orientaciones estratégicas para la designación de los representantes políticos de sus juntas directivas; y la aprobación de los estatutos, presupuestos e informes anuales de las personas jurídicas públicas.

En el modelo tradicional italiano de gobierno corporativo, la Junta de Accionistas designa al órgano encargado de las funciones de gestión, así como al órgano que ejerce las funciones de supervisión. Por lo tanto, su función se mantiene intacta como órgano corporativo estratégico donde se representan los intereses de los socios (públicos y/o privados). Italia sigue un concepto de un solo nivel: el Consejo de Administración, compuesto por miembros externos e internos, es el órgano exclusivamente responsable ante la Junta de Accionistas. Este consejo desempeña simultáneamente funciones ejecutivas y de supervisión.⁴ Los miembros del Consejo suelen ser nombrados por el propietario público y, en el caso de una corporación mixta público-privada, también por el propietario privado. En algunos casos, la representación del Ayuntamiento en el Consejo de Administración de las corporaciones municipales italianas es exactamente proporcional a su participación en el capital. Sin embargo, en Italia (y en Francia) también puede ser más que proporcional a la participación del Ayuntamiento, ya que este tiene derecho a nombrar a la mayoría de los miembros sin poseer la mayoría del capital (Dexia Crediop, 2004; Grossi, 2005, 2007). Una diferencia importante con Alemania es que, por decisión judicial, los miembros del Ayuntamiento en Italia tienen prohibido ser miembros del Consejo de Administración de una corporación municipal. La auditoría es función del Consejo de Auditores, que controla la corrección administrativa y el cumplimiento de las actividades de gestión, y supervisa la idoneidad de la estructura organizativa de la empresa para seguir las directrices estratégicas aprobadas por la Asamblea de Accionistas.

A partir de un análisis comparativo, por un lado, podemos observar algunas similitudes en los roles de control político respecto de las corporaciones municipales, mientras que por otro lado, existen algunas diferencias en el gobierno corporativo de las corporaciones municipales, la composición de los órganos corporativos y la influencia de los GL en las corporaciones municipales.

El control de los GCM en ambos países se basa en regulaciones para empresas privadas, en particular para sociedades anónimas y sociedades anónimas. En general, estas regulaciones también son apropiadas para las organizaciones del sector público. Sin embargo, existe un problema importante derivado del contexto empresarial privado: los mecanismos de gobierno corporativo son adecuados desde la perspectiva del propietario o accionista. Permiten controlar el desarrollo financiero de las propiedades y buscan la rentabilidad de la inversión. Sin embargo, son menos apropiados desde la perspectiva de un comprador de servicios públicos, como sucede si un municipio contrata ciertos bienes y servicios para sus ciudadanos a sus corporaciones. En general, los mecanismos son menos adecuados para el seguimiento del interés común de una comunidad local o regional.

Además de esto, las regulaciones de gobierno corporativo vigentes son, hasta cierto punto, lo suficientemente flexibles como para permitir una práctica adaptable a cada situación, por ejemplo, para determinar las competencias de los alcaldes o miembros del consejo en los estatutos. La única excepción es la ley alemana de sociedades anónimas (SA), que otorga tanta autonomía al Consejo de Administración de la empresa que sus propietarios no tienen mucha influencia en cuestiones estratégicas. Otro problema es la práctica en el Gobierno Local alemán de nombrar exclusivamente a políticos del consejo como miembros del Consejo de Supervisión. Si bien estos representantes gozan de considerable

legitimidad y, aunque podría ser poco realista e incluso imprudente excluirlos por completo de la influencia sobre sus propias corporaciones, existen algunas preocupaciones sobre su papel (Bremerier).y otros.2006b: 47–62). La mayoría son aficionados y solo participan en la Junta Directiva durante un breve periodo. Además, introducen conflictos políticos partidistas en los asuntos de las corporaciones. Parece aconsejable sustituir al menos a algunos políticos por expertos del sector empresarial correspondiente, como ocurre en Italia.

Además de la necesidad de adaptar las estructuras formales de gobernanza, parece existir una falta de capacidad y habilidad para dirigir y controlar GCM complejos. Los gobiernos locales suelen estar sobrecargados con la gestión y el control de sus corporaciones. También se observan deficiencias en el control político (p. ej., supervisión inapropiada o interferencias políticas), así como en el control operativo (p. ej., control pasivo y burocrático por parte de las unidades holding; Bremerier).y otros.2006b). En ambos países existen indicios de efectos secundarios no deseados de la corporatización. Cabe mencionar tres efectos principales (Garlatti 2001; Grossi 2001; Bremerier y otros.2006b):

- (1) Existe una falta de control político intensivo y efectivo sobre las corporaciones municipales, en particular desde una perspectiva de gobierno integral. El alcalde, los altos directivos del municipio y el consejo municipal no prestan mucha atención a sus corporaciones mientras sus cuentas sean positivas. Los políticos locales se han retirado en gran medida de sus corporaciones.
- (2) Esto genera fuertes tendencias centrífugas. Debido a la falta de una dirección integradora y a los intereses divergentes de las distintas corporaciones, los diferentes elementos de un grupo municipal desarrollan poderes centrífugos y tienden a perseguir sus propios objetivos. Esto da lugar a un patrón cada vez más fragmentado de los GCM. En particular, las grandes ciudades a menudo son incapaces de gestionar hasta cientos de corporaciones.
- (3) Debido a la mayor descentralización de responsabilidades en un GCM, el riesgo de corrupción y otros problemas éticos puede aumentar (Maravic, 2007). Los gerentes tienen más oportunidades y tentaciones de sobornar a otros actores, por ejemplo, en los procesos de compra.

No es sorprendente que los gerentes de las corporaciones municipales utilicen su nueva autonomía para iniciar nuevos servicios y abrir nuevos mercados; en resumen, para actuar con espíritu emprendedor. Cada vez más, se comportan como sus homólogos del sector privado (Edeling).y otros.2004). Además de los aspectos positivos de dicho cambio cultural (mayor eficiencia y flexibilidad), cabe esperar algunos efectos críticos, como, por ejemplo, la pérdida del interés común en favor de una mayor orientación al lucro, la despublicidad de los asuntos locales y una mayor comercialización (Harms y Reichard, 2003).

Existen algunas lecciones que aprender de las experiencias de corporatización en Alemania e Italia. Algunos municipios han alcanzado el límite de su capacidad de control y deberían ser cautelosos a la hora de ampliar sus participaciones mediante la corporatización continua. Dentro de la cartera de participaciones existente, los ayuntamientos deberán mejorar su...

Mecanismos de gobierno corporativo o establecer estatutos y procedimientos para una dirección y un control efectivos (p. ej., códigos públicos de gobierno corporativo; véanse, por ejemplo, Ruter, 2005; Valotti, 2006). Los gobiernos locales también deben adaptar sus estructuras básicas al modelo de un «municipio garante», que sigue la idea normativa del «estado garante» (Mastronardi y Schedler, 2004; Schuppert, 2004). Los gobiernos locales deben ser capaces de planificar estrategias de servicios para la producción y adquisición de servicios locales, así como de coordinar y controlar las redes de servicios locales y los diferentes proveedores públicos y privados de servicios públicos (Kickert) y otros. 1997; Goldsmith y Eggers, 2004; Roberts, 2004). Una consecuencia de la corporatización es la subdivisión de la responsabilidad de la prestación de servicios públicos locales entre varias organizaciones. Cabe señalar que separar al comprador del proveedor de servicios públicos locales implica una redistribución de responsabilidades de desempeño entre el gobierno local y las corporaciones proveedoras. El gobierno local tiene la responsabilidad de definir y evaluar políticas y estrategias coordinadas, y de garantizar que el proveedor cumpla con el contrato de servicios. (¼garantizar la responsabilidad); el proveedor debe prestar los servicios de manera eficiente y eficaz (¼proporcionando responsabilidad).

Además de la adaptación de la configuración político-estratégica, los gobiernos locales también deberán mejorar la gestión operativa de sus holdings. Necesitan institucionalizar estructuras y conceptos de gestión adecuados para controlar sus GCM y aplicar herramientas eficaces de planificación, coordinación y elaboración de informes, tanto desde una perspectiva financiera (por ejemplo, informes consolidados) como sectorial. El objetivo general de las reformas debería ser establecer una verdadera «estrategia de grupo» que abarque tanto la administración central como las distintas corporaciones.

CONCLUSIONES

Como era de esperar, y en consonancia con las tendencias de otros países de la UE, existen notables similitudes entre Alemania e Italia. Sin embargo, también existen claras diferencias entre ambos países en cuanto a la corporatización. Durante los últimos veinte años, se han producido cambios comunes en el panorama institucional de los servicios públicos (autonomización, colaboración público-pública, asociación público-privada, subcontratación y descentralización a las ONL). En particular, se observó una fuerte tendencia común a la corporatización de los servicios públicos municipales y otras unidades de los gobiernos locales. Actualmente, los municipios de ambos países constituyen estructuras holding complejas que prestan gran parte de sus servicios a través de sus corporaciones autonomizadas. Si bien la mayoría de las corporaciones en ambos países siguen siendo propiedad exclusiva de los municipios matrices, un número considerable de municipios han invitado a empresas privadas a convertirse en socios minoritarios (como pymes, grandes grupos nacionales y extranjeros, corporaciones de servicios públicos, bancos, etc.). Esta tendencia se observa especialmente en los sectores de residuos, energía, agua y transporte, pero también en los servicios sociales, culturales y recreativos.

Sin embargo, existen algunas diferencias interesantes entre ambos países. Una diferencia notable es el predominio de la forma jurídica de las sociedades de responsabilidad limitada en Alemania y de las sociedades anónimas en Italia. Los mecanismos de gobierno corporativo de las corporaciones municipales también difieren, en cierta medida (por ejemplo, el Consejo de Supervisión y el Consejo Ejecutivo en Alemania frente al Consejo de Administración en Italia), la composición de los órganos sociales (en Alemania se permite la participación política, no en Italia) y el grado de influencia de los ayuntamientos en las corporaciones municipales (en Alemania siempre es proporcional a la participación de los ayuntamientos en el capital social; en Italia, a veces, se utilizan «acciones de oro» con poderes especiales para el accionista público).

Recapitulando, hemos demostrado que, debido a la continua corporatización, los municipios de ambos países forman complejos holdings con numerosas empresas derivadas. La corporatización ha tenido varios efectos positivos, como permitir mayor flexibilidad, mayor libertad de gestión, mayor eficiencia y vínculos más estrechos con los clientes (Grossi y Mussari, 2004; Bogumil, y otros. 2007: 73). Por otro lado, la corporatización ha resultado en una considerable fragmentación del sector público, donde las diversas entidades generan fuertes poderes centrífugos, y el núcleo político restante a menudo es incapaz de dirigir y controlar los intereses divergentes y contrapuestos de sus múltiples unidades. Las estructuras y mecanismos existentes de gobierno corporativo en los grupos municipales han demostrado ser ineficaces para garantizar una supervisión adecuada de las complejas estructuras de los grupos. Además, los patrones e instrumentos tradicionales de supervisión administrativa de los holdings no han demostrado ser eficaces.

Si los grupos municipales quieren hacer frente a la creciente competencia y sobrevivir en el mercado, deberán mejorar sus estructuras de gobierno corporativo, así como sus conceptos e instrumentos de dirección y control estratégico y operativo. Sin embargo, si las corporaciones autónomas se orientan más al mercado y sus gerentes continúan adaptándose a los estándares comerciales, el interés público de los servicios relacionados puede disminuir y los objetivos de rentabilidad pueden volverse dominantes. En definitiva, las empresas de servicios públicos locales pueden mostrar las mismas actitudes y estrategias que las empresas comerciales convencionales. Esto, en última instancia, plantea algunas preguntas cruciales: ¿Existen diferencias relevantes entre las empresas de servicios públicos locales y las empresas privadas? ¿Por qué necesitamos...? en público ¿Corporaciones de propiedad privada? ¿No es este un primer paso hacia la privatización?

En resumen, la evidencia de ambos países muestra una evolución contradictoria: los municipios se ven obligados a establecer complejas estructuras de holding y a aumentar la competitividad de sus servicios públicos. Sin embargo, esto puede resultar en un sector de servicios públicos con una orientación más comercial, que pierde su enfoque en el interés público y, por lo tanto, se vuelve políticamente cuestionable.

NOTAS

- 1 El fenómeno de la autonomización es actualmente objeto de una red de investigación internacional denominada COBRA, que investiga los tipos, características, causas y efectos de la autonomización en el sector público; para más detalles: www.publicmanagement-cobra.org/

- 2 El 43% de todas las deudas de los gobiernos locales en Alemania se relacionan con sus corporaciones y están ocultas en los diversos informes financieros de dichas empresas, según datos recientes de Junkerheinrich y Micosatt (2007: 16).
- 3 Esto aplica a corporaciones con más de 2000 empleados; corporaciones con 52.000 pero 4 En empresas de 500 trabajadores solo un tercio de sus empleados son representantes en el consejo directivo, en empresas más pequeñas la representación de los trabajadores no es obligatoria.
- 4 El Directorio tiene la facultad de delegar algunas de sus funciones en uno o más sujetos (al Consejero Delegado y/o al Comité Ejecutivo) quienes son responsables ante el Directorio, más allá de las funciones que les sean asignadas, del correcto 'uso' de los poderes conferidos.

REFERENCIAS

- Bobbio, L. (2005) 'Italia después de la tormenta' en B. Denters y L. E. Rose (eds.) Comparación de la gobernanza local: tendencias y Desarrollos, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S. y Ohm, AK (2007) Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlín: Edition Sigma.
- Bönker, F. y Wollmann, H. (2006) 'Reformas del sector público y gobiernos locales en Alemania: el caso de 'Política social local' en V. Hoffmann-Martinot y H. Wollmann (eds.) Reformas de los gobiernos estatales y locales en Francia y Alemania, Wiesbaden: VS.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J. y Walsh, P. (1996) Gestión pública: el modelo de Nueva Zelanda, Auckland: Prensa de la Universidad de Oxford.
- Bovaird, T. (2004) Asociaciones público-privadas: de conceptos controvertidos a prácticas predominantes, Internacional Revista de Ciencias Administrativas. 70: 2 págs. 199-215.
- Bovaird, T. y Löffler, E. eds. (2003) Gestión Pública y Gobernanza, Londres y Nueva York: Sage.
- Bremer, W., Brinckmann, H. y Killian, W. (2006a) 'Kommunale Unternehmen in kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie in Landkreisen' en W. Killian, R. Richter y JH Trapp (eds) Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen: Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlín: Sigma.
- (2006b) Gobernanza pública kommunaler Unternehmen, Düsseldorf: HBS-Edition.
- Brunsson, N. y Sahlin-Andersson, K. (2000) Construyendo organizaciones: el ejemplo del sector público Reforma, Estudios Organizacionales. 21: 4 págs. 721-46.
- Budäus, D. ed. (2006) Kooperationsformen zwischen Staat und Markt: Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Asociación Público Privada, Baden-Baden: Nomos.
- Bundred, S. (2006) El futuro de la regulación en el sector público, Dinero público y gestión. 26: 3 págs. 181-8.
- Cepiku, D. (2006) L'esternalizzazione nelle amministrazioni pubbliche: Teorie, politiche ed esperienze a livello internazionale, Roma: Aracne.
- Charkham, J. (1994) Mantener una buena compañía: un estudio sobre gobernanza corporativa en cinco países Oxford: Clarendon Prensa.
- CIPFA (2000) 'Gobierno corporativo en el gobierno local: una piedra angular para el gobierno comunitario'. Borrador de consulta inédito, Londres.
- Colley, J. L., Doyle, J. L., Logan, G. W. y Stettinius, W. (2005) ¿Qué es el Gobierno Corporativo? Nueva York: McGraw-Hill.
- Confservizi (2006) Anuario asociado 2006: Le gestioni del sistema Confservizi, Roma: Confservizi.
- Considine, M. (2001) Estados emprendedores, Melbourne: Cambridge University Press.
- Denters, B. y Rose, LE eds (2005) Comparación de la gobernanza local: tendencias y desarrollos, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004) Interkommunale Zusammenarbeit, Documentación DStGB n.º 39, Berlín: DStGB.
- Dexia Crediop (2004) Empresas Públicas Locales en los 25 Países de la Unión Europea, París: Dexia.

- DIFU (2005) Proyecto de asociación público-privada: Eine Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Berlina: DIFU.
- DiMaggio, PJ y Powell, WW (1983) La jaula de hierro revisitada: isomorfismo institucional y colectivo Racionalidad en los ámbitos organizacionales, *Revista sociológica americana*.48: 2 págs. 147-60.
- Dimsdale, N. y Prevezer, M. (1994) Mercados de Capitales y Gobierno Corporativo, Oxford: Prensa de Clarendon.
- Dipartimento de la Funcción Pública (2006) La esternalización estratégica en las administraciones públicas, Roma: Rubettino.
- Edeling, T., Reichard, C., Richter, P. y Brandt, S. (2004) Kommunale Betriebe en Alemania: Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK1-4, Colonia: KGST-Materialien 2/2004.
- Formez (2004) Nuovi soggetti della governancia esterna, Roma: Formez.
- Ganske, M. (2005) Gobierno Corporativo en öffentlichen Unternehmen, Fráncfort: Lang.
- Garlatti, A. (1994) La empresa pública y el control del grupo local, Milán: Egea.
- — (2001) Enti locali e società miste, Milán: Egea.
- Goldsmith, S. y Eggers, WD (2004) Gobernar en red: la nueva configuración del sector público Washington: Brookings.
- Greenwood, R. y Hinings, CR (1996) Entendiendo el cambio organizacional radical: Uniendo las El viejo y el nuevo institucionalismo, *Revista de la Academia de Gestión*.21: 4 págs. 1022-54.
- Grossi, G. (2001) Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali, Padua: Cedam.
- — (2004) Gobernanza, responsabilidad y control de los grupos comunitarios, *Empresa pública*.14: 4 págs. 547-63.
- — (2005) La gobernanza corporativa delle società miste: L'esperienza in Italia e negli altri paesi europei, Padua: Cedam.
- — (2006) La cita de gobierno corporativo en la aziende di servizio en Borsa, *Rivista Italiana di Ragioneria ed Economia Aziendale*.106: 7/8 págs. 367-80.
- — (2007) Gobernanza de las corporaciones público-privadas en la prestación de servicios públicos locales en el caso italiano, *Revista Internacional de Gestión Pública*.8: 1 págs. 130-51.
- — (2008) 'El mito del tamaño corporativo en las empresas de servicios públicos: el caso de Toscana Energia' en M. Kosterá (ed.) *Épicas y sagas organizacionales: relatos de organizaciones*, Londres: Palgrave.
- Grossi, G. y Mussari, R. (2004) I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale, Roma: Aracne.
- Harms, J. y Reichard, C., eds. (2003) Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden: Nomos.
- Hodge, G. y Greve, C. eds. (2005) El desafío de las alianzas público-privadas: lecciones de la cooperación internacional Experiencia, Cheltenham: Elgar.
- Hood, C. (1991) ¿Una gestión pública para todas las estaciones? *Administración Pública*.69: 1 págs. 3-19.
- — (1995) La nueva gestión pública en los años 1980: variaciones sobre un tema, *Contabilidad, Organizaciones y Sociedad*.20: 2/3 págs. 93-109.
- Instituto Nacional de Estadística (2006) Estadísticas de las administraciones públicas, Roma: Istat.
- Junkernheinrich, M. y Micosatt, G. (2007) Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Gütersloh: Fundación Bertelsmann.
- Kettl, DF (1993) Compartir el poder: gobernanza pública y mercados privados, Washington: Brookings Institution.
- — (2000) La revolución de la gestión pública mundial: un informe sobre la transformación de la gobernanza, Washington: Brookings Institution.
- Kickert, WJM, Klijn, EH y Koppenjan, JFF eds (1997) Gestión de redes complejas: estrategias para la Sector público, Londres: Sage.
- Kondra, AZ y Hinings, CR (1998) Diversidad organizacional y cambio en la teoría institucional, *Estudios Organizacionales*.19: 5 págs. 743-67.
- Lane, J. (2000) Nueva Gestión Pública, Londres: Routledge.
- Lanno, K. (1995) Gobierno corporativo en Europa, Informe del Grupo de Trabajo del CEPS n.º 12, Bruselas: Centro de Estudios de política europea.

- Linhos, R. (2006) Das Management des kommunalen Konzerns, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Empresas (ZögU)*.29: 4 págs. 367-89.
- Löffler, E. (2003) 'Gobernanza y gobierno: redes con actores externos' en T. Bovaird y E. Löffler (eds.) *Gestión Pública y Gobernanza*, Londres y Nueva York: Sage.
- Lummerstorfer, A. J. (2006) *Interkommunale Zusammenarbeit – una organización alternativa con grandes potenciales Efektivitäts- und Effizienzsteigerung*, Linz: Trauner.
- Lynn, LE (2001) *Globalización y reforma administrativa: ¿Qué está sucediendo en teoría?* *Gestión Pública Revisar*.3: 2 págs. 191-208.
- Maravic, PV (2007) *Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption*, Berna: Haupt.
- Mastronardi, P. y Schedler, K. eds. (2004) *Nueva gestión pública en Staat und Recht, ein Diskurs (2ª ed.)*, Berna: Haupt.
- Monks, RAG y Minov, N. (1995) *Gobierno Corporativo*, Oxford: Blackwell.
- Mussari, R. (2006) 'Rendición de cuentas e informes: nuevos avances en los gobiernos locales italianos' en C. Reichard, R. Mussari y S. Kupke (eds.) *La gobernanza de los servicios de interés general entre el Estado, el mercado y la sociedad*, Berlín: BWV.
- Neale, A. y Anderson, B. (2000) *Informes de desempeño para fines de rendición de cuentas: lecciones, problemas, futuro*, *Revista Internacional de Gestión Pública*.3: 1 págs. 93-106.
- OCDE (2002) *Gobernanza distribuida*, París: OCDE.
- — (2004) *Principios de Gobierno Corporativo*, París: OCDE.
- — (2005) *Modernizar el gobierno: el camino a seguir*, París: OCDE.
- Osborne, SP y Brown, K. (2005) *Gestión del cambio y la innovación en las organizaciones de servicios públicos*, Londres: Routledge.
- Padovani, E. (2004) *Il governatore dei servizi pubblici locali in subcontrattazione: Il controllo dell'efficacia*, Milán: Franco Angeli.
- Pallot, J. (1999) *Más allá de la NGP: Desarrollo de la capacidad estratégica, Responsabilidad y Gestión Financiera*.15: 3/4 págs. 419-26.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004) *Reforma de la gestión pública: un análisis comparativo (2.ª ed.)*, Oxford: Oxford Prensa universitaria.
- Pollitt, C. y Talbot, C. eds. (2004) *Gobierno desagregado: un análisis crítico de la tendencia mundial hacia las agencias, Quangos y la contractualización* Londres y Nueva York: Routledge.
- Reichard, C. (2002) *Mercantilización de los servicios públicos en Alemania*, *Revista Internacional de Gestión Pública*.3:2 págs. 63-79.
- — (2003) *Reformas de la gestión pública local en Alemania*, *Administración Pública*.81: 2 págs. 345-63.
- — (2006a) 'Nuevos arreglos institucionales para la prestación de servicios públicos' en C. Reichard, R. Mussari y S. Kupke (eds.) *La gobernanza de los servicios de interés general entre el Estado, el mercado y la sociedad*, Berlín: BWV.
- — (2006b) 'Organizaciones-PPP: Typologie und praktische Ausprägungen' en D. Budäus (ed.) *Ko Operationsformen zwischen Staat und Markt: Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von PPP*, Baden-Baden: Nomos.
- — (2006c) *Fortalecimiento de la competitividad de los proveedores de servicios públicos*, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*.72: 4 págs. 473-92.
- Rhodes, RAW (2000) 'Gobernanza y administración pública' en J. Pierre (ed.) *Debatando la gobernanza*, Oxford: Prensa de la Universidad de Oxford.
- Richter, P., Edeling, T. y Reichard, C. (2006) 'Kommunale Betriebe in größeren Städten' en W. Killian, P. Richter y JH Trapp (eds.) *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen: Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*, Berlín: Sigma.
- Roberts, J. M. (2004) *Alianzas, coaliciones y asociaciones: creación de organizaciones colaborativas*, Isla Gabriola (BC, Canadá): New Society Publishers.
- Ruter, RX (2005) *Gobernanza corporativa pública: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*, Wiesbaden: Gabler.

- Schneyer, F. (2005) 'Beteiligungen des Bundes, der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften an Más de 0,5 millones de euros miNominalkapital – Stand und Entwicklungstendenzen' en A. Goldbach, C. Söffker, S. Di Pietro y C. Rahe (eds) *Entwicklungslinien und Problemschwerpunkte der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre*, Festschrift Brede, Fráncfort: Lang.
- Schuppert, GF (2004) 'El Estado asegurador' en A. Giddens (ed.) *El Manifiesto Progresista*, Cambridge: La política Prensa.
- Estadísticas del Bundestag (2007). Disponible en línea en: <http://www.destatis.de>
- Talbot, C. (2004) 'La idea de la agencia' en C. Pollitt y C. Talbot (eds.) *Gobierno desagregado*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Torres, L. y Pina, V. (2002) Cambios en la prestación de servicios públicos en los países de la UE, *Dinero público y Gestión*.22: 4 págs. 41–8.
- Trapp, JH y Bolay, S. (2003) *Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte*. Material DIFU, Berlín: DIFU.
- Tricker, B. (1993) *Gobierno corporativo, Gobierno corporativo: una revisión internacional*.1: 2 págs. 1–4. Valotti, G. (2006) 'I nuovi modelli di Corporate Governance delle imprese pubbliche locali' en M. Elefanti (ed.) *Evolución de las empresas públicas locales*, Bolonia: Il Mulino.
- Van Ham, H. y Koppenjan, J. (2002) *Construyendo alianzas público-privadas: evaluación y gestión de riesgos en Desarrollo Portuario*, *Revista de Gestión Pública*.4: 1 págs. 593–616.
- Verhoest, K., Peters, BG, Bouckaert, G. y Verschuere, B. (2004) *El estudio de la autonomía organizacional: un Revisión conceptual*, *Administración Pública y Desarrollo*.24: 2 págs. 101–18.
- Williams, DW (2000) *Reinventando los proverbios del gobierno*, *Revista de Administración Pública*.60: 6 págs. 522–34.
- Wilson, J. y Doing, A. (2000) *Gestión del gobierno local: ¿un modelo para el futuro?* *Gestión Pública Revisar*.2: 1 págs. 57–83.
- Wollmann, H. (2000) *Modernización del gobierno local en Alemania: entre el incrementalismo y la reforma Ondas*, *Administración Pública*.78: 4 págs. 915–36.