

Asociaciones entre lo público y lo privado: formas legítimas e ilegítimas

Alfred Vernis, profesor del Instituto de Dirección y Gestión Pública
de ESADE

RESUMEN EJECUTIVO

La presente ponencia trata de analizar las consecuencias que tiene para las administraciones públicas iberoamericanas el aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones con las organizaciones privadas (empresas u organizaciones no lucrativas). Con este propósito, se reflexiona sobre la manera como las sociedades modernas se articulan en torno a tres sectores —administraciones públicas, empresas y organizaciones no lucrativas— y sobre el hecho de que se constate en el ámbito global una mayor interacción entre ellos, como consecuencia de los nuevos retos sociales.

La tesis central de la ponencia es que, en Iberoamérica, se han dado asociaciones ilegítimas entre el sector público y el sector privado que han debilitado las capacidades de los estados. Dado que sin unos estados fortalecidos institucionalmente no se pueden establecer asociaciones entre los diferentes sectores que reúnan las garantías suficientes, trataremos de argumentar de qué manera se pueden apoyar desde el management las formas legítimas de asociación entre lo público y lo privado, para invertir la tendencia y fortalecer el Estado.¹

¹ Agradezco los comentarios de mis colegas del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, Francisco Longo y Tamyko Ysa, que me han resultado de gran utilidad. También quiero agradecer a Alice Bistaux su colaboración en la búsqueda de la bibliografía. Los errores y omisiones son exclusivamente del autor.

ÍNDICE

1. Introducción	... 3
2. Del Estado Liberal de Derecho al “Estado Relacional”	... 9
3. Modalidades y trayectorias de asociación público-privadas para la satisfacción de las necesidades sociales	... 15
4. Claves en una relación público-privada	... 22
5. Conclusiones	... 31
Bibliografía	... 45

Anexos:

Anexo 1: Terminología al hablar de asociaciones entre lo público y lo privado	... 50
Anexo 2: Ventajas e inconvenientes encontrados en los Procesos de privatización en América Latina	... 56
Anexo 3: Modalidades y proceso de las externalizaciones	... 62
Anexo 4: Una política pública con una visión integral de las asociaciones entre lo público y lo privado	... 67

1. INTRODUCCIÓN

“En 2001 M. Friedman apuntaba que, diez años antes, él había aconsejado tres cosas a los países que vivían una transición del socialismo: «Privatizar, privatizar y privatizar. Pero me equivoqué. Seguramente el Estado de derecho sea más importante que la privatización» (entrevista con Milton Friedman, Gwartney y Lawson, 2002)”.²

Para reflexionar acerca de la articulación entre lo público y lo privado en Iberoamérica, hay que partir de la premisa de que la relación entre ambas esferas, en cada época de la historia de nuestros países, ha contribuido a dibujar el modelo estatal dominante. Ejemplificándolo con dos situaciones muy alejadas en el tiempo, baste señalar que la relación entre el poder público que representaba la Corona española en la época de la conquista y el poder privado que correspondía a los diferentes grupos indígenas, no tiene nada que ver con la relación entre el poder público que hoy representan las diferentes administraciones públicas y el poder privado actual, integrado por diferentes grupos de la sociedad civil, las empresas nacionales, las multinacionales, etc.

A principios del siglo XXI, por ejemplo, la gestión de la calidad, la cantidad y disponibilidad de agua a lo largo del año, la falta de servicios sociales básicos para una gran parte de la población, la integración social y laboral de las personas con disminuciones físicas y psíquicas, el fracaso escolar y el aumento de la violencia doméstica, son algunos de los retos pendientes de resolver en las sociedades iberoamericanas. La existencia de estos y otros retos sociales se está traduciendo en la proliferación de asociaciones entre el sector público y el sector privado en todos los niveles.

Es importante que Iberoamérica encuentre su propio modelo de asociación entre administraciones públicas y organizaciones privadas dentro de este movimiento global de colaboración entre lo público y lo privado. Al mismo tiempo, es nece-

² Citado por F. Fukuyama (2004: 38).

sario aprender de los modelos de relacionarse procedentes de culturas y tradiciones administrativas diferentes. En esta ponencia vamos a proponer un modelo basado en una idea de sociedad en relación donde existen **múltiples actores** que deben considerarse, los cuales deben **corresponsabilizarse** de la búsqueda y puesta en marcha de soluciones a los retos de nuestras sociedades actuales.

Los tres sectores de la sociedad

Las organizaciones que operan en la sociedad se agrupan en la actualidad en tres sectores: empresas privadas, administraciones públicas y organizaciones no lucrativas.³ Cuando representamos estos sectores gráficamente, lo hacemos de manera que las fronteras entre ellos muestren un espacio de intersección, pues son cada vez menos diáfanas. En caso contrario, en la figura siguiente, ¿dónde situaríamos, por ejemplo, una escuela concertada sin ánimo de lucro cuyos ingresos procedan, en un 90 %, de las administraciones públicas? ¿Dónde situaríamos una empresa pública cuyos ingresos procedan directamente, en un porcentaje superior al 50 %, de servicios y productos que vende en el mercado? ¿Dónde situaríamos la fundación de una gran empresa privada? Cada vez es más difícil establecer fronteras claras entre los tres sectores, entre lo público y lo privado, entre organizaciones lucrativas y no lucrativas.

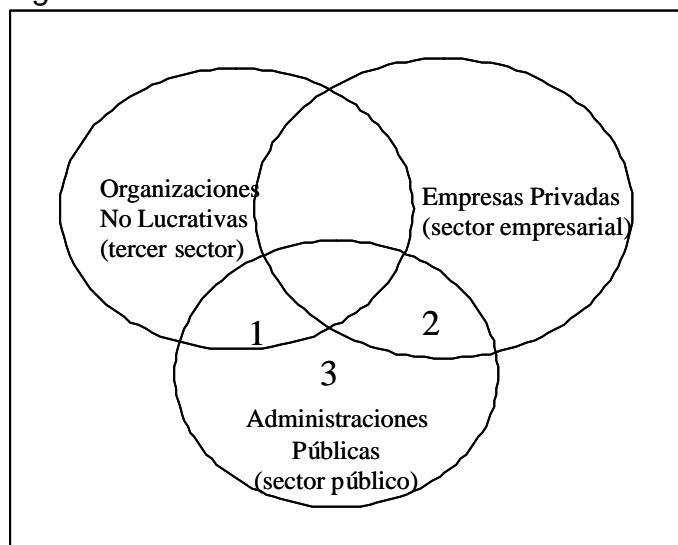
Ahora bien, existe otro motivo para dibujar los tres sectores de manera que muestren una intersección: cada vez con más frecuencia se establecen colaboraciones entre organizaciones sin ánimo de lucro y administraciones públicas

³ En esta ponencia nos referiremos a las organizaciones no lucrativas o sin ánimo de lucro utilizando indistintamente estas denominaciones o sus sinónimas: organizaciones del tercer sector, organizaciones sociales, organizaciones de voluntariado, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. Para mayor detalle sobre el porqué de estas diferentes denominaciones, véase el capítulo 1 de Vernis *et al.* (1998). En América Latina se ha acuñado recientemente una nueva expresión que nos parece muy acertada: *organizaciones ciudadanas comprometidas*.

(espacio 1), entre administraciones públicas y empresas privadas (espacio 2) y entre las propias administraciones públicas (espacio 3).⁴

La sociedad relacional sitúa las relaciones entre organizaciones no lucrativas, administraciones públicas y empresas en el terreno de la corresponsabilidad. Y la corresponsabilidad supone objetivos comunes, responsabilidades concretas para cada parte con el fin de conseguir estos objetivos y articulación de esta colaboración de forma efectiva.

Figura 1. Las intersecciones entre los tres sectores.



Fuente: elaboración propia.

Aumento de las asociaciones entre lo público y lo privado

Los problemas de las sociedades en todo el mundo —como revela la literatura y la práctica de la gestión pública— han llevado al sector público a redefinir sus roles, lo que, como hemos señalado, ha supuesto **un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las**

⁴ En esta ponencia no nos proponemos abordar las colaboraciones entre los diferentes niveles de las administraciones públicas (local, regional, nacional y supranacional). La colaboración transversal en el seno de los distintos departamentos de una administración pública y entre los diferentes niveles de la administración es un aspecto fundamental para la mejora de la gestión pública.

organizaciones privadas (lucrativas y no lucrativas).⁵ Este fenómeno, que algunos han denominado de forma generalizada *la privatización del Estado*, se ha visto influido por motivaciones pragmáticas, económicas, ideológicas, comerciales y populistas (Savas, 2000).

La dicotomía público-privado ha llevado, históricamente, a identificar lo público con el Estado y lo privado con la sociedad civil. En este trabajo vamos a intentar acabar con esta simplificación y explicar que “el Estado es necesario, pero no el lugar sagrado monopolizador de lo universal, que lo público no se identifica con lo político y que la sociedad civil encierra de hecho y de derecho un fuerte potencial de universalismo y solidaridad” (Cortina, 1993: 150). Asimismo, insistiremos en que es importante no asumir que **un Estado fuerte supone una sociedad civil débil y, viceversa, que una sociedad civil fuerte supone un Estado débil.**

De forma resumida, cuando se trata de prestar un servicio, las administraciones tienen cuatro opciones, tres de las cuales pasan por asociarse con el sector privado:

- Mantener la producción del servicio en la administración pública.
- Externalizar la producción del servicio a una empresa privada.
- Externalizar la producción del servicio a una organización no lucrativa
- Desarrollar una “economía mixta”, con una parte producida por la administración, otra por el sector privado y una tercera por el sector no lucrativo.

Es cierto que estas asociaciones se pueden ver como un continuo. De hecho, Kramer (1981), uno de los pioneros en el estudio de las relaciones entre el sector privado y el sector público, mantiene que las relaciones entre estos sectores no son estáticas y que pueden adoptar cinco formas básicas, en fun-

⁵ Fruto de la importancia que está adquiriendo el tema ha sido la elaboración, por parte de la propia Unión Europea (2003), de una guía sobre la colaboración público-privada.

ción de la política económica dominante: reprivatización, fortalecimiento, partenariado pragmático, subordinación al Estado y nacionalización. En definitiva, las relaciones público-privadas se sitúan en un continuo que va desde un sistema dominado por organizaciones privadas que buscan solamente un beneficio económico a la hora de prestar servicios a la sociedad y sustituyen progresivamente al Estado y a las organizaciones de la sociedad civil (reprivatización) hasta un sistema en el que el Estado lo domina todo (nacionalización) y donde las empresas y las organizaciones de la sociedad civil ocupan un lugar marginal.

En el caso español, hemos pasado, primero, de un Estado que durante el franquismo tenía nacionalizados empresas, sindicatos, asociaciones, etc. a un Estado al que se subordinaban los intereses privados y, más tarde, a un Estado que colabora de forma complementaria con los otros dos sectores. En algunos países de América Latina, paradigmáticamente, se ha tratado de pasar de un extremo al otro de la tabla, de un modelo fundamentalmente nacional a un modelo reprivatizador. Como veremos después, las consecuencias han sido nefastas, pues esto ha generado muchísimas tensiones.

Tabla 1. El continuo de la colaboración público-privada.

Reprivatización	Fortalecimiento de la sociedad civil	Colaboración complementaria	Subordinación al Estado	Nacionalización
La empresa privada ocupa cada vez más espacios "públicos"	Las organizaciones de la sociedad civil ocupan cada vez más espacios "públicos"	Las organizaciones del sector social colaboran con las agencias públicas y se complementan	Las organizaciones de la sociedad civil y las empresas se subordinan al Estado	El Estado ocupa cada vez más espacios de la sociedad civil
Mercado empresarial	Pluralismo de mercado	Pluralismo de bienestar	Estado del bienestar	Mercado público

Fuente: elaboración propia a partir de Kramer (1981), Taylor (1990) y Wolch (1990).

En la presente ponencia nos interesan especialmente las tres formas de relacionarse que se sitúan en el centro de la secuencia público-privada, a las que podríamos denominar, respectivamente, *pluralismo de mercado*, *pluralismo de bienestar* y *Estado del bienestar*. En la primera forma (fortalecimiento de la sociedad civil), las organizaciones sociales y las empresas se verían reforzadas

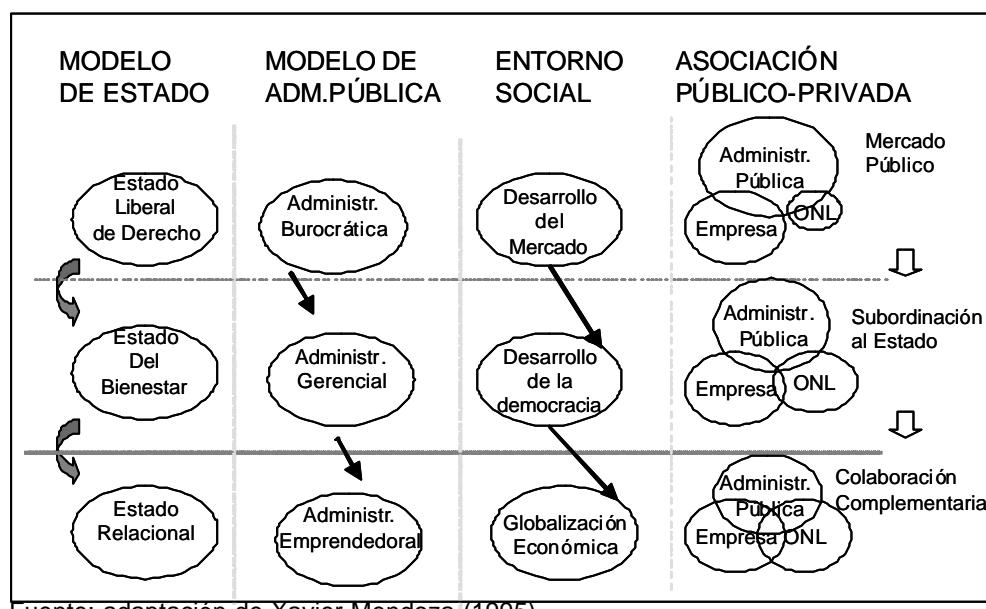
y podrían sustituir a las agencias públicas; en el segundo (colaboración complementaria), las agencias públicas y las organizaciones privadas cooperan y se complementan; finalmente, en el tercero (subordinación al Estado), las organizaciones privadas son vistas casi como un obstáculo y deben subordinarse al Estado.

En resumen, las asociaciones entre los sectores público y privado pueden convertirse en mecanismos relevantes para dar respuesta a los fallos del mercado y la debilidad de las administraciones públicas. Cuando ni el mercado, ni las administraciones públicas ni las organizaciones de la sociedad civil son capaces por sí solos de proveer bienes públicos o de atender las demandas sociales, a menudo es necesario movilizar recursos públicos y privados, y una forma eficaz y eficiente de hacerlo es mediante la asociación entre los sectores. Con todo, antes de adentrarnos en el tema, es necesario recordar que **las asociaciones no son la única herramienta, ni son siempre la mejor respuesta ante un determinado problema**. Las asociaciones no son fáciles de establecer, pues sus costes de transacción son muy elevados y resulta difícil mantenerlas; de ahí que muchas veces fracasen o, al menos, no satisfagan las expectativas con las que fueron creadas.

2. DEL ESTADO LIBERAL DE DERECHO AL ESTADO RELACIONAL⁶

La *Figura 2* intenta resumir, de forma gráfica y breve, la evolución del modelo de Estado y del modelo de administración pública en la mayoría de los países occidentales a lo largo de las últimas décadas, y mostrar su relación con el desarrollo del entorno social y del modelo de asociación público-privada.

Figura 2. Modelo de Estado y de administración pública, entorno social y asociación público-privada.



Entender la evolución del Estado liberal de derecho al Estado relacional es fundamental para poder analizar las asociaciones entre lo público y lo privado en Iberoamérica.

Occidente: del Estado liberal de derecho al Estado relacional

Es importante recordar que en los llamados “países occidentales” se pasó, en un breve período de tiempo, de un Estado liberal de derecho, inaugurado por la

⁶ La primera formulación del concepto de *estado relacional* la realizó el profesor X. Mendoza en 1990 (ver bibliografía).

legislación social prusiana de Bismarck, a un Estado del bienestar, inaugurado por los socialistas alemanes a finales del siglo XIX y relanzado con el *New Deal* después del crack de 1929.

No fue en absoluto fácil la evolución desde un Estado liberal centrado en la idea de desarrollar una legislación que protegiera mínimamente a los trabajadores hasta un Estado del bienestar basado en la búsqueda de criterios para aumentar el bienestar colectivo. En el ámbito administrativo, mientras que el primero se fundamentaba en una administración burocrática, el segundo lo hacía en una administración de carácter gerencial (*Figura 2*).

Fue en ese momento histórico, que podemos situar a finales del siglo XX, cuando el Estado del bienestar entró en crisis o, más bien, se replanteó, fruto de los problemas a los que aludíamos en la introducción. Ese Estado del bienestar se desarrolló, sobre todo, en Europa, Canadá y Estados Unidos, en un contexto de fuerte expansión económica, que permitió alcanzar elevadas cotas de satisfacción entre la población hasta mediados de la década de 1980. Precisamente, fue a partir de esos años cuando se empezó a examinar en profundidad la relación entre lo público y lo privado, y cuando los investigadores anglosajones empezaron a hablar de la *economía mixta* (Austin, 1985), los *casi mercados* (LeGrand, 1991), el *estado en la sombra* (Wolch, 1990), el *gobierno por el tercer sector* (Salamon, 1981), el *estado subcontratista* (Smith y Lipsky, 1993) o el *partenariado público-privado* (Kramer, 1987).

También en Iberoamérica surgen voces que se refieren a la emergencia de un “nuevo” Estado del bienestar. Mendoza (1991) lo denomina *Estado relacional*, un Estado que “reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos solo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia sociedad” (1995: 11). Bresser (1997), por su parte, se refiere a la importancia y el valor de lo *público no estatal*: un mayor apoyo de las administraciones públicas al tercer sector

social no quiere decir menos Estado, no significa que estemos *privatizando* el Estado del bienestar, sino todo lo contrario, que lo estamos *publicitando*.

Volviendo a la *Figura 2*, hay que señalar que el modelo de administración pública que precisa este nuevo modelo de Estado corresponde al de una administración pública emprendedora, en la que directivos y funcionarios públicos cuenten con el apoyo de organizaciones públicas que les permitan generar iniciativas e innovaciones sociales para afrontar los retos que se plantean a la sociedad.

Como señalábamos al inicio de esta ponencia, la articulación entre lo público y lo privado ha evolucionado paralelamente al modelo de Estado y de administración pública. En este sentido, se ha pasado de una relación —en el modelo de Estado liberal— que hemos llamado *mercado público* (donde el Estado dirige sus energías al desarrollo del mercado, sin prestar demasiada atención a la sociedad civil y a las empresas) a una relación —en el modelo de Estado del bienestar— que hemos denominado *subordinación al Estado* (donde las empresas y organizaciones de la sociedad civil trabajan, principalmente, de forma subordinada a los intereses del Estado).

Por último, en este nuevo modelo de Estado relacional nos hemos referido a la articulación entre lo público y lo privado como *colaboración complementaria*. En esta relación, administraciones públicas, empresas y organizaciones sociales colaboran de forma pragmática y cada una de ellas desarrolla aquellas actividades en las que genera **mayor valor social**.

América Latina: la falta de capacidad institucional

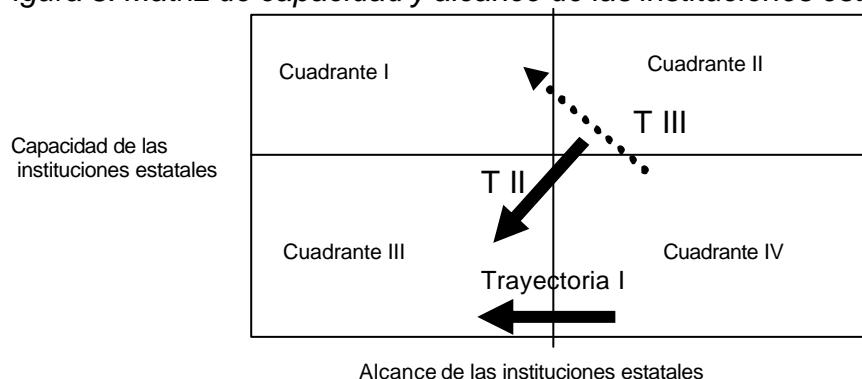
Como hemos señalado anteriormente, entender la evolución que presentamos en la *Figura 2*, en nuestra opinión, es muy importante para las asociaciones público-privadas establecidas en España y América Latina. Si en el caso español, sin haber terminado aún la construcción de un Estado del bienestar fuerte, se tuvo que evolucionar hacia ese modelo de Estado que hemos llamado

relacional, en América Latina se está tratando de avanzar desde un Estado liberal de derecho, muchas veces débil o inexistente, a la construcción, paralelamente, de un Estado del bienestar y de un Estado relacional.

En Iberoamérica, como sucedió en un amplio abanico de países del antiguo bloque comunista, Asia y África durante la década de los ochenta y principios de los noventa, la reducción del tamaño del Estado, la *privatización*, se convirtió en un tema político de primera magnitud. Las instituciones financieras internacionales, junto con el Gobierno de Estados Unidos, recomendaron una serie de medidas destinadas a reducir el grado de intervención estatal en la economía, en lo que se conoció como el **consenso de Washington**.

El problema fue que, como consecuencia de la aplicación de esas medidas, “durante el proceso de reducción del alcance estatal, muchos países disminuyeron la fuerza del Estado” o crearon “capacidades institucionales que eran débiles o, incluso, inexistentes”. La matriz siguiente (*Figura 3*), desarrollada por Fukuyama (2004) y que distingue entre “el alcance de las actividades estatales” (las diferentes funciones y los objetivos que asume un Estado) y “la capacidad institucional de los estados” (la fuerza que tiene el Estado para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia), nos permitirá entender mejorar el problema de la **falta de capacidad estatal**.

Figura 3. Matriz de capacidad y alcance de las instituciones estatales.



Lo ideal es estar situados en el cuadrante I, es decir, poseer una alta capacidad institucional y que el alcance de las tareas gubernamentales sea bajo. Tras el consenso de Washington muchos países en desarrollo se desplazaron del cuadrante IV al III (trayectoria I) o del cuadrante II al III (trayectoria II),⁷ cuando lo ideal hubiera sido seguir la trayectoria III, esto es, limitar las funciones estatales con una alta eficacia institucional. Desgraciadamente, fruto de estas trayectorias equivocadas, hoy la gran mayoría de los países de América Latina se encuentra en el cuadrante III.⁸

A priori, se puede pensar que, si se transfieren una serie de servicios a un tercero, es posible concentrarse en una serie de funciones básicas y reforzar las capacidades relacionadas con esas funciones (lo que en el mundo empresarial se conoce como *core competentes*). Sin embargo, la privatización en América Latina condujo muchas veces a la “sustitución” del Estado, dado que, en lugar de contribuir a incrementar las capacidades estatales, las disminuyó. Así pues, en la región se parte de una experiencia negativa en la asociación entre lo público y lo privado que hace que muchos directivos públicos aborden el tema con precaución.

Naturalmente, esa falta de capacidad estatal es muy relevante para el tema que estamos abordando, pues resulta imposible articular relaciones entre organizaciones públicas y privadas si el sector público no tiene capacidad institucional. En otras palabras, si el Estado no es capaz de elaborar e implementar determinadas políticas públicas, de promulgar las leyes necesarias para apoyar esas políticas, de dotarse de una administración burocrática eficaz y eficiente, de mantener un elevado nivel de transparencia y rendición de cuentas, y de hacer que las leyes se cumplan, es difícil imaginar que alguien quiera colaborar con él.

⁷ Fukuyama cita como ejemplos paradigmáticos de las trayectorias II y III los casos de Rusia y Nueva Zelanda, respectivamente.

⁸ Fukuyama y Marwah (2000) han señalado que el hecho de que el rendimiento de Asia Oriental en los últimos cuarenta años haya sido superior al de América Latina se debe, probablemente, a la “mayor calidad de las instituciones estatales” de Asia Oriental, y “no tanto a las diferencias de alcance estatal entre ambas”.

Seguramente, solo aquellas organizaciones que puedan “capturar al Estado para sus propios intereses tendrán interés en colaborar, y no las que trabajan para el interés general”.

En resumen, en esta ponencia vamos hablar de asociaciones entre lo público y lo privado, teniendo en cuenta que el modelo de Estado que apoya, legitima, regula e impulsa estas colaboraciones, en muchas ocasiones, no es el idóneo. En líneas generales, las administraciones públicas iberoamericanas necesitan fortalecerse institucionalmente para poder asociarse con garantías con otros actores de la sociedad civil y, sobre todo, deben asegurarse de que esas asociaciones entre lo público y lo privado refuerzen las capacidades institucionales del Estado, y no las debiliten.

3. MODALIDADES Y TRAYECTORIAS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES SOCIALES

Es importante poner un poco de orden en las distintas modalidades de asociación que existen entre lo público y lo privado, pues, sin duda, cuando hablamos de colaboración público-privada, a todos nos vienen ejemplos a la cabeza, y es necesario no mezclar las diferentes formas de asociarse.

Una manera sencilla de clasificar las diferentes modalidades de asociación entre lo público y lo privado es determinar quién produce el servicio. En este sentido, se puede partir de la producción de un servicio realizada exclusivamente por la Administración Pública para, seguidamente, analizar el incremento gradual de la participación privada en la producción (*Tabla 2*).

Tabla 2. La provisión de servicios públicos: quién produce y quién paga.

Producción por el sector público			Producción por el sector privado				
Producción por las administraciones públicas	Acuerdos entre administraciones públicas	Administraciones públicas venden al sector privado	Contratos	Subvenciones	Tiques	Concesiones	Mercado libre
Quién paga							
Los ciudadanos, a través de impuestos o tarifas públicas.	Los ciudadanos, a través de impuestos o tarifas públicas y acuerdos entre administraciones.	El consumidor privado (individuos o empresas).	El Gobierno y los ciudadanos (copago).	El Gobierno y el consumidor privado (normalmente una empresa u organización).	El Gobierno y los ciudadanos (copago).	El consumidor.	El consumidor.
Ejemplo del transporte en autobús							
La autoridad pública del tránsito gestiona el servicio de autobuses.	Una ciudad es parte de un sistema de transporte metropolitano o regional.	Una empresa privada contrata de la Administración un autobús y un conductor para un evento especial.	Las autoridades escolares públicas contratan a una empresa privada para el transporte escolar.	El Gobierno otorga subvenciones para la compra de autobuses a una empresa privada de transporte.	El Gobierno ofrece un pase o tique de descuento a las personas mayores en los autobuses públicos.	El Gobierno concede a una empresa el derecho exclusivo para ocuparse del servicio de autobuses en una determinada zona o ruta.	Puede haber cuantas empresas de autobús deseen prestar el servicio.

Fuente: Savas (2000).

La primera modalidad es la **producción por parte de la administración pública** con funcionarios públicos. La unidad de producción puede ser el departamento de una administración pública, una empresa pública, etc. Pueden citarse muchos ejemplos: escuelas y hospitales públicos, la administración de justicia, la policía, el ejército, los ferrocarriles, etc.

La siguiente modalidad, que continúa siendo de producción pública, se concreta en los **acuerdos entre diferentes administraciones públicas** y es también muy frecuente, especialmente entre núcleos de población que se agrupan para producir conjuntamente servicios públicos. Asimismo, una administración puede pagar a otra para que ofrezca un servicio en su nombre o crear organizaciones públicas ad hoc, por ejemplo, para la recogida de basuras en diferentes municipios, para el cuidado de parques y jardines, para el transporte público, etc.

La última modalidad de producción pública, menos común, consiste en la **producción por parte de las administraciones públicas para el sector privado**. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando una administración alquila a una empresa un espacio público (estadio, museo, etc.) para celebrar un evento, o cuando la policía se ocupa de la seguridad de un evento privado y recibe dinero por ello.

La firma de **contratos** entre la administración pública y terceros es la modalidad más extendida de asociación entre lo público y lo privado. A menudo esta fórmula se confunde con el concepto de privatización, cuando su denominación correcta es la de *externalización*. Los ejemplos son numerosos y muy variados; baste señalar que las obras públicas (carreteras, escuelas, hospitales) se contratan normalmente a empresas privadas y que los servicios de comida de lugares públicos (escuelas, hospitalares, prisiones, etc.) se contratan a terceros.

La segunda forma de producción privada que utilizan también intensivamente las administraciones públicas son las **subvenciones**, mediante las cuales se apoya

económicamente al sector privado para que produzca un determinado servicio. Esta modalidad se aplica a escuelas y hospitales (conciertos económicos), a instituciones artísticas y culturales, a constructores (para la creación de vivienda social), etc.

El **tique o talón** al consumidor constituye una variedad de la subvención, que, en este caso, se entrega a una persona física, quien decide en última instancia dónde compra el servicio. Existen tiques escolares, tiques sanitarios, tiques para servicios sociales, etc.

Las **concesiones o franquicias** son otra modalidad de producción privada de servicios públicos. En este caso, la administración otorga una serie de privilegios a una empresa privada para que produzca de forma exclusiva un determinado servicio en una zona geográfica. Esta forma de asociación entre los sectores público y privado es especialmente utilizada en la producción de gas, agua y electricidad, en las telecomunicaciones, etc.

Una última modalidad de producción de servicios es el **mercado libre**. En este caso, las administraciones públicas solo deben preocuparse de que los servicios ofrecidos por el sector privado cumplan la normativa vigente en materia de seguridad, sanidad, medio ambiente, etc.

Estas formas de producir servicios públicos están siendo cada vez más utilizadas en Iberoamérica. De hecho, en los diferentes países de esta área geográfica se han dado una serie de “trayectorias” comunes (*Figura 4*). Para entenderlas nos resultará de gran utilidad distinguir entre servicios **intensivos en capital** (producción de energía eléctrica, distribución de agua, transporte público, limpieza, etc.) y servicios **intensivos en mano de obra** (cuidado de personas mayores, educación, integración de personas excluidas, etc.). Si los primeros se caracterizan por necesitar mucha inversión al principio, y una inversión impor-

tante en concepto de mantenimiento, los segundos, en cambio, son intensivos en personal y precisan mucha gestión de recursos humanos.

Como apuntábamos en el apartado anterior, en América Latina, estas trayectorias que han llevado a traspasar servicios públicos al sector privado han provocado una eclosión de asociaciones público-privadas y han debilitado considerablemente a las administraciones públicas. El problema no es que esas trayectorias no fueran necesarias, sino que se entendieran como una **sustitución** del Estado, cuando, precisamente, tenían que haber servido para **fortalecerlo**.

Figura 4. Trayectorias más comunes de lo público a lo privado.

Provisión Producción	Pública	Privada
Pública	<ul style="list-style-type: none"> * Prod. por las adm. públicas * Acuerdos entre adm. públicas 	<ul style="list-style-type: none"> * Adm. Públicas venden al sector privado
Privada	<ul style="list-style-type: none"> •Contratos •Subvenciones •Concesiones 	<p>Trayectoria 1</p> <ul style="list-style-type: none"> •Mercado Libre •Tickets

Los bienes intensivos en capital

Entre los servicios intensivos en capital existe un primer grupo que corresponde a los bienes colectivos que pueden ser consumidos individualmente por las personas. Este tipo de bienes, inicialmente producidos y distribuidos por los estados, han sido traspasados en la mayoría de los países al sector privado. Nos estamos refiriendo, fundamentalmente, a los servicios de telefonía, agua, electricidad y gas. En este caso, estaríamos pasando de un extremo a otro de la *Tabla 2* (véase) y podríamos utilizar perfectamente el término *privatización*.

Este comportamiento corresponde a la **trayectoria 1** de la *Figura 4*. En esta trayectoria, las administraciones públicas transfieren una parte de la provisión del servicio y toda su producción al sector privado; sin embargo, realizan una función muy importante de **regulación y planificación del servicio privatizado**. Es precisamente en esa función de regulación donde emergen conflictos entre las empresas privadas y las administraciones públicas. Así, en el caso de América Latina, a menudo las grandes multinacionales entran en conflicto con las administraciones públicas de los diferentes países. Es en este punto, como veremos más adelante, donde surge el problema de la “captura del Estado”.

Un segundo grupo de servicios intensivos en capital corresponde a los bienes colectivos consumidos de forma colectiva, cuya producción, por su interés público, deben asegurar todavía los estados.⁹ El Estado no puede privatizar este tipo de servicios ni confiarlos al sector privado, limitándose a regularlos, pues debe garantizar **un nivel continuado de calidad alto**, por su importancia para el funcionamiento de la economía.

Para la producción de estos bienes, la mayoría de los estados iberoamericanos ha optado por seguir la **trayectoria 2**, según la cual, normalmente, se ofrece primero un contrato para realizar la inversión inicial en infraestructura, y luego una concesión para su mantenimiento (*Figura 4*). De ahí que en esta trayectoria hayamos introducido una señal de **bidireccionalidad**, pues existe una relación continua y muy estrecha entre el sector público y el empresarial. Naturalmente, también en estos casos surgen numerosos conflictos entre las empresas y las administraciones públicas. Aquí, sin embargo, el peligro procede, sobre todo, de la corrupción de los funcionarios públicos. Pensamos, principalmente, en las grandes infraestructuras viarias, en el transporte público (áereo, urbano,

⁹ En la Unión Europea, por ejemplo, estos servicios se conocen como *services of general interest*, y existe un acuerdo por el que el concepto cubre, en particular, determinados servicios producidos por grandes redes industriales de transporte, servicios postales, energía y comunicaciones.

ferroviario y marítimo)¹⁰ y en todo lo relacionado con la limpieza de las ciudades (limpieza de calles, recogida de basuras, eliminación de residuos, reciclaje, etc.).

Los bienes intensivos en mano de obra

Finalmente, existe una serie de servicios públicos intensivos en mano de obra que apenas habían sido prestados en la sociedad y que, como consecuencia de su creciente demanda, el Estado se ha visto obligado a asumir de forma progresiva. Es el caso de los servicios sociales orientados a las personas mayores, la infancia y la juventud, los grupos marginales, etc., en cuya producción el Estado está tratando de implicar a la sociedad, por lo que busca fórmulas de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

Un primer movimiento que se está produciendo en este sentido es el que hemos identificado como **trayectoria 3** (*Figura 4*), cuyas fórmulas más extendidas (*Tabla 2*) son los contratos, las subvenciones y los tiques de servicio. También en esta colaboración entre lo público y lo privado surgen conflictos, sobre todo con las organizaciones no lucrativas que han asumido la mayor parte de estos servicios y que ahora ven disputados los recursos humanos y la financiación.

En resumen, en la asociación entre lo público y lo privado en Iberoamérica se pueden distinguir principalmente tres trayectorias:

- En la **trayectoria 1**, que corresponde a las antiguas empresas estatales privatizadas, el Estado sigue manteniendo la capacidad de regular y planificar los servicios, así como de llevar a cabo el control y la evaluación de lo que está haciendo la empresa productora del servicio. Es precisamente en esas funciones de regulación donde emergen los principales conflictos entre los sectores público y privado.

¹⁰ En el caso español, por ejemplo, el Gobierno, para llevar a cabo el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT) 2005-2020, ha asumido la necesidad de recurrir al capital privado y a los sistemas de colaboración público-privada para realizar un esfuerzo inversor de 240.000 millones de euros destinado a nuevas carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, con especial dedicación a los gastos derivados de su conservación y mantenimiento (*Expansión*, 27-05-2005).

- En la **trayectoria 2**, que corresponde a los servicios muy intensivos en capital, las administraciones públicas contratan a la empresa privada para su realización y, posteriormente, les otorgan concesiones para asegurarse muchas veces su mantenimiento. Esta asociación continuada también es fuente de problemas entre ambas partes.
- En la **trayectoria 3**, que corresponde a los servicios que el Estado empezó a producir y que ahora está tratando de “publicitar”, se persigue que las organizaciones de la sociedad civil se corresponsabilicen en su prestación. En este caso, los conflictos tienen que ver, fundamentalmente, con los recursos humanos y financieros.¹¹

Conocidas las principales trayectorias de asociación entre lo público y lo privado en Iberoamérica, y entendiendo que las ideas aquí expuestas no van en contra de los procesos de privatización y externalización, trataremos de profundizar en las claves para que estas asociaciones puedan jugar a favor del fortalecimiento institucional en Iberoamérica y no en su contra.

¹¹ Dado que uno de los fenómenos más extendidos en Iberoamérica ha sido la privatización de las empresas públicas (trayectoria 1 de la *Figura 4* y la externalización en sus diversas modalidades (trayectorias 2 y 3 de la *Figura 4*), nos ha parecido relevante repasar las contribuciones e investigaciones al respecto en dos apartados de los anexos (ver el Anexo 2 para la trayectoria 1 y el Anexo 3 para las trayectorias 2 y 3).

4. CLAVES EN UNA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

De lo expuesto hasta aquí se sigue que en los últimos años se ha producido un incremento de las asociaciones entre el sector público y el sector privado, ya sea a través de la privatización o de la externalización. Asimismo, sabemos que, para que una colaboración público-privada pueda funcionar con éxito, deben darse una serie de circunstancias previas, que han quedado reflejadas al repasar, por ejemplo, los problemas surgidos en los procesos privatizadores en América Latina (ver Anexo 2). Esas condiciones de partida son los siguientes (Le Grand, 1992):

- *Estructura de mercado.* Tiene que existir competencia o potencial para que esta exista en el futuro (factor al que da más importancia la teoría de los mercados competitivos).
- *Información.* Se precisa información barata y accesible en ambas partes del mercado.
- *Costes de transacción.* Los costes de transferencia tienen que ser inferiores a los costes de los sistemas administrativos que los contratos reemplazan (factor que enfatiza la teoría de los costes de transacción).
- *Motivación.* Es necesario que exista motivación en ambas partes del mercado.
- *No discriminación.* Ninguna de las partes puede discriminar por atender de forma exclusiva a los usuarios que conllevan menos costes (*cream-skimming*).

Elementos comunes para una asociación público-privada exitosa

También existen una serie de elementos que resultan claves para el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado, y que aparecen repetidamente en la bibliografía. La falta de algunos de estos elementos —del mismo modo que la de algunas de las condiciones de partida— ha provocado dificultades en las asociaciones público-privadas en Iberoamérica. Son los siguientes:

- La *transparencia* y la *comunicación clara* para establecer una confianza y comprensión mutuas.
- La *claridad de los roles y objetivos* de la asociación.
- La dedicación a las *competencias organizativas*.
- La aplicación del *rigor* y la *disciplina profesional* que se aplicarían en las alianzas corporativas o intraadministrativas.
- El *respeto por las diferencias* de enfoque, competencias y objetivos de las distintas partes.
- La obtención de *beneficios mutuos*, de manera que los socios alcancen sus propios objetivos, además de los que tienen en común.
- La *comprensión de las necesidades* de los socios locales y los beneficiarios, con especial atención a la *creación de capacidades*, frente a la creación de dependencias.

A pesar de que las opciones que tienen las administraciones públicas al asociarse con el sector privado están claras y de que se conocen suficientemente las ventajas y los inconvenientes de los procesos de externalización y de privatización, así como los factores mínimos necesarios para poder construir esa relación, sigue habiendo problemas. En este apartado, antes de las conclusiones, nos gustaría abordar de forma diferente esos problemas atendiendo a tres esferas:¹²

- Las personas: las relaciones entre los recursos humanos situados a uno y otro lado de la asociación público-privada son fuente de conflictos.
- Las organizaciones públicas y privadas asociadas: los problemas que surgen tienen que ver, fundamentalmente, con la rendición de cuentas y la transparencia.
- Los distintos sistemas: en cada uno de ellos se constatan conflictos que tienen que ver con la “captura” del Estado por parte del sector empresarial y con la “captura” del tercer sector por parte del Estado.

¹² Se trata de los niveles que se utilizan al hablar de fortalecimiento institucional: “El fortalecimiento institucional es un proceso por el cual los individuos, las organizaciones y los sistemas sociales aumentan sus capacidades y su rendimiento en relación con los objetivos, los recursos financieros y humanos y el entorno en general” (Vernis *et al.*, 2004).

En los dos siguientes apartados trataremos de repasar los problemas específicos que generan en esos tres niveles la relación entre administraciones públicas y empresas, y la relación entre administraciones públicas y organizaciones no lucrativas.

4.1. Aspectos específicos de la relación entre las administraciones públicas y las empresas

Las personas: los conflictos de interés y la corrupción en los administradores públicos (y los trabajadores del sector privado¹³)

El acercamiento del sector público al sector privado da lugar a potenciales conflictos entre los intereses privados de los funcionarios y sus responsabilidades públicas. Estos conflictos de interés se han convertido en una preocupación de primer orden en todo el mundo para las personas que trabajan en las administraciones públicas. La separación entre los intereses público y privado es tan importante como la separación de las tres ramas de gobierno —ejecutivo, legislativo y judicial—, pues esos conflictos pueden dañar la integridad de las instituciones públicas y hacer que disminuya la confianza de los ciudadanos en ellas. Si los conflictos de interés no constituyen propiamente corrupción, se suele aceptar que las situaciones de conflictos de interés mal gestionadas pueden desembocar en ella.

La corrupción puede adoptar diversas formas, si bien aquí nos limitaremos a señalar dos tipos: por una parte, la “pequeña” corrupción, consistente en el pago de sobornos a agentes gubernamentales con el propósito de alterar la aplicación de las leyes y regulaciones que afectan a las actividades de las empresas; por otra, los sobornos a agentes públicos para obtener contratos públicos. Las diferencias entre estos tipos de corrupción estriban, principalmente, en la fuente de los beneficios y en su distribución: en la corrupción administrativa, los funciona-

¹³ En esta ponencia no nos corresponde ocuparnos de la corrupción de los empleados del sector privado.

rios corruptos son los principales beneficiarios del poder de regulación discrecional del Estado sobre las actividades de las empresas; en cambio, los beneficios del pago de sobornos se distribuyen entre los agentes oficiales corruptos y las empresas (Hellman, Jones y Kaufmann, 2002).

No es necesario insistir en que, a pesar de las ventajas que la corrupción pueda aportar a las empresas, sus costes sociales son muy importantes. En este sentido, los análisis coinciden en que la corrupción distorsiona y debilita el desarrollo, erosiona la confianza en el sistema de comercio internacional, reduce la cantidad de flujos de inversiones directas extranjeras en las economías emergentes y atrae inversores con estándares de conducta bajos.

Las organizaciones: la concentración de intereses y la gobernabilidad política

La concentración de poderes económicos y políticos en estructuras oligárquicas crea muchos problemas a las asociaciones entre los sectores público y privado. En algunos países, los grupos oligárquicos de poder mantienen una relación cercana con los inversores extranjeros, y esta concentración de poderes debilita la sana competencia de precios y perturba el funcionamiento de los mercados, elementos que son indispensables para alcanzar un crecimiento sostenido.

Al mismo tiempo, en muchas ocasiones, esa concentración inhibe el desarrollo y la consolidación de las instituciones políticas democráticas. Se admite que la presencia de estructuras de poder oligárquico locales y concentradas lleven a las empresas a cultivar **relaciones opacas** con los agentes públicos para satisfacer sus intereses personales. Por otra parte, la resistencia al cambio hacia una sana responsabilidad corporativa es más fuerte si existen sistemas de gobernabilidad política basados en el clientelismo. En los países con una gobernabilidad débil, las inversiones extranjeras, en lugar de introducir estándares de responsabilidad social más elevados, incrementan el problema de la corrupción sobornando para

obtener contratos públicos o recurriendo a la captura del Estado (Hellman, Jones, Kaufmann y Schankerman, 2000).

En última instancia, la interacción entre la gobernabilidad corporativa y política es muy estrecha: una buena gobernabilidad corporativa requiere una buena gobernabilidad política, y viceversa.¹⁴ El desarrollo nacional a largo plazo precisa de ambas.

Como veremos, estas relaciones poco transparentes están siendo combatidas por diferentes organismos e instituciones internacionales. La relación entre organizaciones públicas y privadas tiene que basarse en la confianza, y esta no es posible sin rendición de resultados (*accountability*).

El sistema: la captura del Estado

Como se explica en el Anexo 1, la *captura del Estado* es la propensión de las empresas a hacer pagos ilegales a agentes públicos para influir en la elaboración de las leyes, normas y regulaciones por parte de las instituciones estatales. Se trata de una estrategia utilizada habitualmente por empresas relativamente nuevas que intentan luchar contra la influencia que ejercen en los mercados las empresas con más antigüedad. Las empresas que “capturan” el Estado intentan comprarle ventajas directamente, como protección individualizada de sus derechos de propiedad, en situaciones donde el Estado no provee los bienes públicos necesarios para garantizar la entrada de nuevas empresas y, por tanto, la competencia (Hellman, Jones y Kaufmann, 2002).

¹⁴ La interacción entre gobernabilidad corporativa y gobernabilidad política se puede reflejar de tres maneras:

- En el papel central que los órganos legislativo, ejecutivo y judicial desempeñan en el establecimiento y la evolución de muchas de las instituciones clave para la gobernabilidad corporativa.
- En el grado en que los cárteles ejercen su poder en los ámbitos político y económico de los países.
- En la importancia del tema de la implementación de las leyes y normas.

Los costes sociales de la captura del Estado son muy elevados. El rendimiento medio es siempre más bajo para las empresas que operan en países donde la captura del Estado es alta, a pesar de las ventajas que se concentran en las empresas “capturadoras”.

La economía “capturada” es el resultado de un proceso incompleto de liberalización política y se caracteriza por un alto grado de inseguridad en los derechos de propiedad y un rendimiento generalmente bajo de las empresas. Los orígenes de la economía “capturada” subrayan la importancia de las libertades civiles y la mejora de la seguridad de los derechos de propiedad.

Si determinadas empresas pueden comprar bienes públicos directamente al Estado sobornando a los agentes oficiales, estos no se esforzarán por mejorar la provisión de los bienes al público en general, pues eso reduciría su fuente de ingresos. En consecuencia, la captura del Estado refuerza la posición de algunas empresas y socava la provisión por parte del Estado de los bienes públicos. Dado que la captura del Estado reduce la seguridad de los derechos contractuales y de propiedad de las empresas que no “capturan”, aumenta la probabilidad de que otras empresas recurran también a esta estrategia “capturadora”. Seguramente, este fenómeno es uno de los que contribuido en mayor medida a debilitar algunos estados de América Latina. Por esta razón, insistimos en la necesidad de revertir esta situación, y de hacer entender que las asociaciones entre lo público y lo privado no tienen por qué destruir las capacidades institucionales.

El sector de la industria extractiva (petróleo, gas y otros recursos naturales) constituye un ejemplo muy ilustrativo de este fenómeno, dado que cuanto más intensa es en capital una industria, más expuesta se halla a los riesgos de captura del Estado y de corrupción. Se trata de los bienes que hemos analizado en la trayectoria 2 presentada en el apartado anterior, y que incluíamos en una relación bidireccional. Las inversiones en la industria extractiva son a muy largo

plazo y muy costosas; por esta razón, las empresas de este sector precisan de los estados huéspedes acuerdos muy sólidos y de largo plazo que garanticen la viabilidad económica de sus proyectos. Obviamente, una vez realizadas las inversiones, las empresas ejercen una gran influencia sobre la política de los países huéspedes, debido a su importancia y a su potencial. Eso significa que están “bajo vigilancia” y que deben evitar asumir el rol de los gobiernos. Pero esta circunstancia crea un dilema a los inversores de las grandes multinacionales: si interfieren en los asuntos de los gobiernos huéspedes, estos podrían ver amenazada su soberanía y, por tanto, podría peligrar la inversión; por el contrario, si no intervienen, la comunidad internacional podría criticarlos por no seguir los estándares de responsabilidad social corporativa.

4.2. Aspectos específicos de la relación entre las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas

Como hemos explicado en el apartado anterior, la relación entre las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas se da, fundamentalmente, cuando las primeras, sin abandonar la provisión del servicio, transfieren su producción a las segundas (trayectoria 3).

Las personas: los recursos humanos

La colaboración público-privada genera dificultades en los recursos humanos de las agencias públicas y las organizaciones no lucrativas. Por una parte, al dejar de prestar el servicio directamente y ver alejarse al cliente o usuario, los empleados públicos pierden un elemento de motivación: el contacto con el público. Por otra parte, las personas que trabajan en las organizaciones no lucrativas se ven obligadas a dedicar un tiempo que consideran excesivo a las tareas de coordinación con la administración pública. Sin duda, el elemento administrativo de un contrato puede resultar profundamente desmotivador. Además de estos problemas, el trabajador de la organización social puede perder la actitud altruista que lo caracterizaba y que, sin duda, en la prestación del servicio, le proporcionaba una ventaja muy significativa respecto a un em-

pleado público o un trabajador de una organización lucrativa. Esta actitud altruista es apreciada como un elemento exclusivo de este tipo de organizaciones que las hace idóneas para prestar servicios sociales donde la relación personal desinteresada con los usuarios es importante. En los estudios sobre la materia se señala también que la relación contractual puede suponer la pérdida del vínculo de con?anza existente entre trabajadores de las organizaciones no lucrativas y las agencias públicas, vínculo que, sin duda, es muy positivo para el conjunto del sistema de servicios sociales.

La organización: problemas de calidad

Desde el punto de vista de la calidad del servicio, se observan dos problemas principales. En primer lugar, hay que señalar que, históricamente, en la cooperación público-privada no se ha hecho hincapié en la calidad, razón por la que hoy resulta más complicado introducir este factor clave del servicio; así, por ejemplo, no hay tradición de examinar los resultados de los servicios producidos por las organizaciones sociales. En segundo lugar, se constata que la voz del cliente o usuario ?nal, generalmente, es ignorada. Si la satisfacción de los consumidores es, por sí sola, una asignatura difícil de introducir en los servicios sociales, la externalización de estos servicios hace aún más complicada esta tarea.

Como veremos después, estos problemas de calidad son, en realidad, el resultado de la falta de mecanismos de medición del resultado.

El sistema: flexibilidad y captura del tercer sector

Dos son las cuestiones centrales que cabe considerar en relación con el sistema al analizar las colaboraciones público-privadas: en primer lugar, ¿cómo equilibrar los deseos indiscutibles de mantener la autonomía que expresan las organizaciones no lucrativas con la legítima necesidad de control del gasto del dinero público por parte de las agencias públicas?; en segundo lugar, ¿cómo armonizar la necesidad de que la acción pública llegue a todo el mundo y de la misma for-

ma (universalismo) con la tendencia de las organizaciones sociales a atender a determinados colectivos (particularismo)? No existe ninguna fórmula mágica para responder a estas dos cuestiones.

En último término, es responsabilidad de los gestores públicos y no lucrativos encontrar ese difícil punto de equilibrio entre autonomía y control por una parte, y universalismo y particularismo por otra.

En Iberoamérica, como ha sucedido en otras democracias occidentales, se está creando una situación de dependencia de las organizaciones de la sociedad civil respecto del dinero público, en lo que podríamos denominar la “captura del tercer sector” por parte del Estado. Naturalmente, esta situación de dependencia es muy perjudicial para la colaboración, pues se acaba convirtiendo en un “enlace de supervivencia”: si la agencia pública retira la ?nanciación, la organización no lucrativa corre el peligro de desaparecer. En segundo lugar y al mismo tiempo, vivimos una etapa de recortes presupuestarios en el seno de las administraciones públicas, donde impera la consigna de “hacer más cosas con menos dinero”. Esta condición genera una gran frustración en ambas partes, pues los gestores públicos de servicios sociales pueden hacer muy poco para incrementar la productividad del servicio. Los problemas ?nancieros no acaban aquí. Con frecuencia, para obtener una subcontratación, las organizaciones sociales ofertan sus servicios más baratos y, cuando ganan el concurso, tienen dificultades para cubrir los costes. Por último, la dependencia de las adjudicaciones de fondos, que se caracterizan por su temporalidad, genera muchas incógnitas y gran rigidez en la colaboración.

5. CONCLUSIONES

“...We believe we have an important role to play, in partnership with others in the public and private sectors and civil society, to help spread the benefits of development more widely by the manner in which we pursue our business activities. A commitment on our part to listen to and work with these other groups makes sound business sense and will enable us to better serve the interests of our shareholders and other key stakeholders, especially over the longer term.”

Joint statement, CEO Task Force on Global Corporate Citizenship, World Economic Forum

Con el propósito de ordenar nuestras reflexiones finales, vamos a recuperar el título de la ponencia para presentar de forma sintética **en qué dirección se está trabajando** en las administraciones públicas de cada país, en los organismos multilaterales, en las empresas multinacionales, en los centros de investigación, en los sindicatos, etc. **para evitar las formas de asociación ilegítimas y mejorar y favorecer las formas de asociación legítimas**.

Los mecanismos para impedir las asociaciones ilegítimas entre el sector público y el privado tienen que ver con el fortalecimiento institucional al que nos hemos referido al principio. En este sentido, apuntábamos que, para que el sector público pudiera asociarse con garantías con el sector privado, era necesario fortalecer las instituciones públicas. Los responsables públicos de diferentes países son hoy conscientes de que **las asociaciones entre lo público y lo privado pueden ayudar a ese fortalecimiento de la administración pública.**¹⁵

Las formas de perfeccionar esas asociaciones legítimas se relacionan con **el fortalecimiento de las colaboraciones**. En este sentido, diferentes organismos internacionales, conscientes de la importancia del trabajo conjunto entre los sectores público y el privado, **están potenciando decididamente este tipo de colaboraciones y buscando formas de fortalecerlas.**¹⁶

¹⁵ Por ejemplo, los documentos del National Centre for Partnership & Performance de Irlanda (2003) explican que la colaboración con el sector privado está contribuyendo a mejorar la administración pública irlandesa.

¹⁶ Véase, por ejemplo, el excelente documento del World Economic Forum (*Partnering for Success*, 2005), de donde se ha extraído la cita incluida al inicio de este apartado de conclusiones.

Con el fin de facilitar su lectura, vamos a ordenar estas reflexiones finales siguiendo el mismo esquema que hemos utilizado en el apartado anterior, estructurado en tres niveles o esferas: las personas, las organizaciones y el sistema (*Tabla 3*).

Tabla 3. Instrumentos de fortalecimiento institucional y de fortalecimiento de las colaboraciones.

Nivel	PERSONA	ORGANIZACIÓN	SISTEMA
Fortalecimiento institucional para evitar formas de asociación ilegítimas	Sistemas de gestión de recursos humanos	Rendición de resultados (<i>accountability</i>) y transparencia	Legislación e instituciones
Fortalecimiento de las colaboraciones para mejorar las formas legítimas	Conocimiento mutuo	Intensidad de la colaboración: puntual, estratégica e integral	Pensar en el sistema de forma integral

Fuente: elaboración propia.

Por lo que respecta al fortalecimiento institucional, se está trabajando ya en esos tres niveles en un intento de evitar las formas de asociación ilegítimas.

Las personas: la gestión de los recursos humanos en el sector público

Algunos de los expertos que se han ocupado del estudio de la privatización sostienen que esta solo resultará eficaz si los directivos privados se ven incentivados para actuar en beneficio del interés público. Esta ponencia, sin embargo, se dirige a los directivos públicos; por otra parte, pensamos que la prestación de servicios por parte de operadores privados precisa una reconversión de las estructuras organizativas y de los procedimientos de las administraciones públicas. Con todo, lo más importante es que es preciso **desarrollar nuevas aptitudes profesionales tanto en los directivos públicos como en los privados si se quieren satisfacer con éxito las necesidades sociales**.

La OCDE (2000), en un intento de concretar cuáles eran las prioridades en la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas para los próximos años, citaba cinco grandes temas: mejorar la competencia en el mercado de

trabajo (atracción de profesionales), promover el liderazgo (capacidad directiva), conseguir una adecuada relación entre política y administración, potenciar la gestión del conocimiento (aprendizaje continuado) y fortalecer la profesionalidad (comportamiento ético).¹⁷

Entre estas capacidades directivas se señalan la importancia del liderazgo “relacional”, contribuir a conseguir que otros hagan cosas. Se necesitan directivos públicos que sean “guías” (drivers) de la corresponsabilidad comunitaria, que sean capaces de “adaptarse” a diferentes situaciones (culturales, organizativas, etc.), y que al mismo tiempo sean capaces de “construir puentes” con otros niveles de la administración y con diferentes grupos involucrados, y con capacidad de trabajar estratégicamente con otras organizaciones públicas y privadas. Naturalmente que en estas nuevas capacidades directivas la formación continua, la motivación y el liderazgo político juegan un papel importante.

Naturalmente, hay ejemplos muy interesantes y recientes en esta línea de trabajo en Iberoamérica. A continuación citamos uno de los más sobresalientes, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2005), que “contiene un modelo de gestión del empleo público y las personas que forman parte del mismo, que se adapta adecuadamente a las necesidades del fortalecimiento institucional de las administraciones públicas en los países de la comunidad iberoamericana.”¹⁸

Por otra parte, desde diferentes organismos internacionales se está intentado combatir con fuerza la corrupción de las administraciones públicas. Por ejemplo, la OCDE (2002), consciente del problema, ha desarrollado una serie de pautas de actuación ante conflictos de interés dirigidas a los gobiernos de los países

¹⁷ Para profundizar en el análisis de las competencias que precisan los administradores públicos, véase el excelente trabajo de Longo (2004).

¹⁸ Para conocer con detalle la Carta Iberoamericana de la Función Pública, recomiendo visitar la página web del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): www.clad.org.ve.

miembros con la esperanza de ayudarles a desarrollar políticas que promuevan la confianza del público y la integridad de los agentes oficiales.¹⁹

Otro ejemplo, perteneciente a un nivel más micro, es la existencia, en administraciones públicas, organismos multilaterales, empresas multinacionales e incluso la sociedad civil, de oficinas, organismos, unidades, etc. donde se pueden denunciar los casos o intentos de corrupción. Se trata de una estrategia complementaria para evitar el crecimiento de las formas de asociación ilegítimas²⁰ basadas en la corrupción de las personas.

Las organizaciones: la rendición de resultados y la transparencia

El rendimiento es una prueba exigente. Cuando el Estado no la supera, su legitimidad y su competencia se ponen en cuestión y los decisores públicos y grupos de interés buscan sustitutos que prometan los resultados que se desean. Para expresarlo de forma clara, en el Estado que rinde, el rendimiento es más importante que el Estado. El Estado solo tiene sentido si rinde. En la medida en que el Estado todavía tiene legitimidad para reclamar la lealtad de los ciudadanos y sus impuestos, el primer impulso de reformas orientadas a la mejora del rendimiento se orienta a fortalecer el Estado, pero, si estas fracasan en la obtención de resultados, pueden plantearse las alternativas al propio Estado.

A. Schik (2002)

¹⁹ Estas pautas persiguen los siguientes objetivos:

- Crear un marco práctico de referencia para la revisión de las políticas desarrolladas por los gobiernos y modernizar los mecanismos a partir de los ejemplos de buenas prácticas (*good practice*) impulsados en los países de la OCDE.
- Promover una cultura del servicio público donde los conflictos de intereses estén claramente identificados y se resuelvan de forma rápida y transparente.
- Apoyar las asociaciones (partenariados) entre los sectores públicos y las empresas, de acuerdo con los estándares públicos que definen las responsabilidades de integridad de cada parte.

²⁰ Un buen ejemplo lo constituye la Oficina de Integridad Institucional (OII) creada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), unidad central responsable de la promoción de la integridad institucional en el BID. La OII concreta su tarea en campañas y actividades de educación y capacitación, así como en la detección, investigación y prevención del fraude, el derroche, el abuso y la mala conducta. Es importante señalar que la OII es una unidad independiente dentro del BID, cuyo máximo responsable informa directamente al presidente del banco. La unidad cuenta con abogados, contables y analistas experimentados. Así mismo, gestiona e investiga las denuncias de corrupción o actividades fraudulentas o de comportamiento no ético de las operaciones financiadas por el BID o de parte de su personal.

Como señala A. Schik, el Estado solo tiene sentido si rinde. En este sentido, su fortalecimiento institucional pasa por la *accountability* (rendición de resultados), que no es más que el mantenimiento de la confianza de los ciudadanos, al tiempo que se es capaz de explicar las políticas públicas desarrolladas por la administración. La rendición de resultados es importante para las administraciones públicas por diferentes razones:

- Porque obliga a medir el resultado de sus actuaciones: para explicar los resultados es necesario medirlos.
- Porque constituye un valor intrínsecamente vinculado a la forma de actuar de una administración pública: la transparencia con todas las personas y grupos involucrados en las actuaciones de las administraciones públicas debería ser una máxima para cualquier administración.
- Porque ayuda a los políticos y a los directivos a velar por el cumplimiento de las políticas públicas.
- Porque permite establecer comparaciones con otras administraciones públicas.
- Porque permite contar con una ciudadanía comprometida: si el ciudadano está adecuadamente informado, estará dispuesto a colaborar y habrá posibilidades de que se comprometa y se corresponabilice.

También en este tema se ha avanzado bastante en Iberoamérica; el propio CLAD (2000) ha elaborado algunos documentos muy interesantes al respecto. Detengámonos en el caso de Argentina, sin que con ellos desmerezcamos el esfuerzo realizado por el resto de los países iberoamericanos.²¹ Bajo el lema de “mejor democracia”, este país está llevando a cabo un interesante ejercicio de transparencia, que responde seguramente a la voluntad de su Gobierno de “aprobar con nota una asignatura pendiente”.²² Mediante el Decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones (2003), ha puesto en

²¹ En esta materia, el Estado español se halla todavía por detrás de muchos países latinoamericanos.

²² La dirección de la página web del Gobierno electrónico de Argentina es la siguiente: www.cristal.gov.ar.

marcha un sistema integral para que todas las personas puedan acceder a la información relativa “al desarrollo de sus actividades, facilitar el control de la gestión y fomentar la participación activa en el ámbito de su jurisdicción”. Esta iniciativa legislativa se complementa con otras leyes, como la Ley de Responsabilidad Fiscal (1999), que permite el libre acceso a información completa y detallada sobre la administración de los recursos públicos (que va desde los estados de ejecución presupuestaria u órdenes de compra o datos referidos al personal estatal hasta el análisis de la deuda pública).

Ahora bien, estos esfuerzos de transparencia son sólo un primer paso. La verdadera responsabilización pública pasa por rendir cuentas de los resultados obtenidos por las administraciones públicas en las asociaciones con el sector privado. Esto significa en primer lugar entender los resultados de los diferentes programas y servicios, a continuación ponerse de acuerdo en unos estándares de resultados y luego medir los resultados respecto a estos estándares.

Otro ejemplo menos ambicioso —aunque en el seno de las organizaciones puede ser un buen complemento de la *accountability* y puede ayudar a combatir la corrupción— es la creación de códigos de conducta o códigos éticos que estimulen actitudes más responsables y transparentes, y que, al mismo tiempo, prevengan y detecten conductas indeseables por parte de los trabajadores de las organizaciones públicas y privadas. Según la Organización Internacional de Empleadores (OIE), “el código de conducta es una declaración operacional de política, valores o principios que guía el comportamiento de una organización en función del desarrollo de sus recursos humanos, la gestión del medio ambiente y las interacciones con los consumidores, los clientes, los gobiernos y la comunidad, en el sitio donde estos operan”²³ (OIE, 1999).

²³ Los códigos de conducta de las empresas, al igual que los códigos de conducta en el sector público, no son instrumento nuevo. Los primeros códigos de estas características datan de la década de 1970 y surgieron después de que el Congreso de Estados Unidos adoptara la Foreign Corrupt Practices Act (1977). Estos códigos abarcaban principalmente aspectos relacionados con la corrupción. Fruto del consenso de Washington, las instituciones financieras internacionales promovieron códigos para evitar la inhibición del Estado, promover la flexibilidad laboral y

El sistema: legislación e instituciones

La dotación institucional de un país, es decir, su legislación y sus instituciones, es fundamental para poder llevar a cabo con garantías suficientes asociaciones entre lo público y lo privado. Para restringir las acciones arbitrarias del Gobierno o evitar la captura del Estado se precisan una buena legislación, unas normas adecuadas y sus pertinentes regulaciones.

Normalmente, las reformas que se están llevando a cabo en Iberoamérica con el propósito de alcanzar un adecuado nivel de confianza con el sector privado se han centrado en aspectos normativos y de regulación, aspectos que, por su propia naturaleza, son muy importantes. Por ejemplo, para asegurar una buena asociación entre lo público y lo privado, se necesita una normativa clara que regule las concesiones de obras públicas, los contratos públicos, la concesión de subvenciones, etc. Algunos países han ido más lejos y han creado, incluso, oficinas nacionales de contratación para un mejor control y una mayor transparencia del sistema.

En cambio, se está trabajando menos en las instituciones que deben velar por el cumplimiento de esta legislación y de esta normativa. En otras palabras, si la Administración de Justicia no funciona, la legislación sirve de poco: si el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial no funcionan con absoluta independencia, es prácticamente imposible que las normativas resulten útiles.

A nivel internacional se han venido desarrollando mecanismos para analizar la corrupción de los países, del sistema en su conjunto. Por ejemplo, el *Índice de Percepción de Corrupción* de la organización *Transparency International* está ganando cada vez más atención.²⁴ Es un índice que clasifica a los países en

mejorar las redes sociales de seguridad y la responsabilidad de las empresas. Fue a partir de los años noventa cuando, como consecuencia de las presiones de la sociedad civil, se empezaron a incluir asuntos sociales y medioambientales en los códigos de conducta de las empresas.

²⁴ Par ver información sobre el índice consultar la web de la organización: www.transparency.org

función del grado de corrupción pública (define corrupción como el abuso de un cargo público para el beneficio privado) en función del grado de corrupción percibida en funcionarios públicos y políticos. Se basa en sondeos y encuestas diferentes realizadas por instituciones independientes y llevadas a cabo entre empresarios y analistas sobre países, tanto locales como de fuera el país. Aunque este tipo de mecanismos no contribuyen directamente al fortalecimiento institucional de un país, son un toque de atención que los estados no pueden dejar de tener en cuenta.

Como ejemplo de institución que necesariamente debería ser reforzada cabe citar los organismos reguladores. Tras la privatización de servicios públicos como la electricidad, el gas, las telecomunicaciones, etc., que hemos analizado brevemente en el Anexo 2, los estados han creado organismos reguladores independientes para asegurarse el buen funcionamiento de estos mercados.²⁵ Normalmente, estos organismos incluyen entre sus principales objetivos proteger a los consumidores de un potencial abuso del monopolio de las empresas que prestan el servicio, garantizar que las intervenciones de los gobiernos en el mercado del servicio no sean meramente electoralistas (inversiones, leyes, etc.) y tratar de promover la eficiencia económica del sector.

En definitiva, en la regulación participan diferentes grupos de interés: los gobiernos, las empresas reguladas y los consumidores. No hay que perder de vista, sin embargo, que el desarrollo de la actividad de estos organismos reguladores se puede ver influida por los intereses de esos grupos. En última instancia, los organismos reguladores acaban convirtiéndose en una pieza clave del diseño institucional de las asociaciones entre lo público y lo privado en la provisión de determinados servicios públicos.

La creación de una agencia autónoma se perfila como uno de los mecanismos más adecuados para liberar al organismo regulador de la influencia de los

²⁵ Para el análisis de los organismos reguladores me ha resultado de gran utilidad el trabajo de E. Quintanilla (2005).

partidos políticos y de los grupos de interés citados. De este modo, se intenta minimizar los riesgos de captura del Estado a que hacíamos alusión anteriormente y, al mismo tiempo, se trata de dotar a estos organismos de procedimientos de actuación ágiles y eficientes, y de un personal menos vulnerable a los intereses privados, lo que permite reducir los riesgos de corrupción.²⁶

El fortalecimiento de las colaboraciones se está trabajando en los tres niveles que hemos señalado: las personas, las organizaciones y el sistema. Repasemos seguidamente algunos de los instrumentos empleados con este propósito.

Las personas: conocimiento mutuo

Es preciso subrayar la importancia de las relaciones informales y el conocimiento mutuo entre las personas de las administraciones públicas y las organizaciones privadas, pues facilita en gran medida las asociaciones entre lo público y lo privado. De esta afirmación se desprenden dos ideas importantes. En primer lugar, el conocimiento mutuo ayuda a **romper estereotipos**: existen aún bastantes personas en la sociedad que piensan, erróneamente, que los trabajadores públicos son una pandilla de vagos, que los trabajadores de las organizaciones de la sociedad civil son grupos de melenudos anarquistas y que los trabajadores de las empresas son personas egoístas que solo piensan en enriquecerse. La segunda idea es que el conocimiento mutuo resulta de gran utilidad para **acerca lenguajes y formas comunes de abordar los problemas**: cada sector tiene su propio lenguaje y una forma de trabajar propia, circunstancias que a menudo dificultan el trabajo conjunto.

Muchas administraciones públicas, empresas y organizaciones de la sociedad civil se han percatado de la importancia de **establecer puentes** entre las personas que trabajan en cada sector. En este sentido, se trabaja en la imple-

²⁶ Las características principales para preservar la autonomía de un organismo regulador frente a los riesgos de politización, corrupción y captura son las siguientes: mandato independiente, estabilidad de los miembros del equipo de dirección, presupuesto autónomo, procedimiento de apelación, criterios de designación, personal cualificado y adecuado, rendición de resultados y transparencia.

mentación de diversos mecanismos cuyo principal objetivo es establecer y estrechar relaciones. A continuación citamos algunos ejemplos:

- La organización de jornadas conjuntas, congresos especializados, reuniones de trabajo, etc.
- El intercambio de trabajadores entre la empresa privada, las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil, y viceversa.
- La realización de cursos de formación conjuntos con el objetivo de aproximar el lenguaje y las herramientas en un intento de colaboración.

Aunque a ciertas personas les pueda parecer que no se trata de un tema relevante, las culturas organizativas y las tradiciones administrativas de cada sector son tan diferentes que antes de empezar a colaborar es necesario conocerse primero y entenderse después.

La organización: intensidad de la colaboración

Fruto de lo que expresábamos en el apartado anterior, es fácil comprender que las asociaciones entre lo público y lo privado puedan tener diferentes grados de intensidad. Hemos clasificado esta intensidad en tres grados: puntual, estratégica e integral (*Tabla 4*).

Según el tipo de servicio o actividad que deban realizar conjuntamente ambos sectores, los responsables públicos han de decidir qué grado de intensidad de colaboración les interesa. En este sentido, cabe pensar que, con toda probabilidad, será prudente empezar con asociaciones puntuales con organizaciones privadas para, a medida que se van conociendo mutuamente y si su resultado es satisfactorio, avanzar hacia niveles más estratégicos e integrales.

Tabla 4. Intensidad de la colaboración.

	Puntual	Estratégico	Integral
Nivel de compromiso	Bajo	Medio	Alto
Importancia de la misión	Escasa	Media	Alta
Recursos	Pocos	Medios	Muchos
Complejidad de la gestión	Baja	Media	Alta
Valor estratégico <i>Ejemplo</i>	Bajo Un ayuntamiento colabora con las asociaciones de empresarios, comerciantes y hoteleros para organizar una feria de promoción de la ciudad.	Medio El ayuntamiento colabora en un plan anual con los empresarios turísticos para promover internacionalmente la ciudad (presencia en ferias de turismo, revistas especializadas, etc.).	Alto El Departamento de Promoción Turística del ayuntamiento de la ciudad crea un organismo conjunto con los empresarios turísticos para promocionar permanentemente la ciudad.

Fuente: elaboración propia a partir de Austin (2003).

Al mismo tiempo, es fundamental entender que para que **cualquier relación público-privada funcione en sus dos vertientes** —y para que todo el sistema funcione en su conjunto— se ha de dar un equilibrio entre la creación de valor social, donde radica el interés general, y la creación de valor económico. Si las organizaciones privadas que colaboran con la administración centraran su interés en la obtención de beneficios y no en la contribución a la creación de un valor social, la asociación carecería de sentido. Del mismo modo, si a las administraciones públicas solo les interesan las organizaciones privadas en tanto en cuanto contribuyen a la creación de valor social (a través de la filantropía pura y el voluntariado), y no entienden que estas también necesitan generar un valor económico para seguir existiendo, no tiene ningún sentido que se asocien con ellas.

El sistema: pensar el sistema de forma integral

Es importante reconocer que hay una serie de actividades que es mejor que desarrollem las administraciones públicas, otras que es mejor que ejecuten las

empresas y otras que deben ser realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. Establecer de forma genérica, para cualquier región iberoamericana, qué servicios públicos tienen que ofrecer las administraciones públicas y cuáles los otros dos sectores, es una tarea imposible. Debe ser cada país, atendiendo a los factores de partida que citábamos en el punto anterior, el que lleve a cabo esa tarea. No obstante, de la experiencia de países con mayor tradición en asociaciones entre lo público y lo privado pueden extraerse algunas conclusiones y prever a priori qué servicios deberían producir las administraciones y cuáles el sector privado (*Tabla 5*).

Tabla 5. Mejor producción pública y privada.

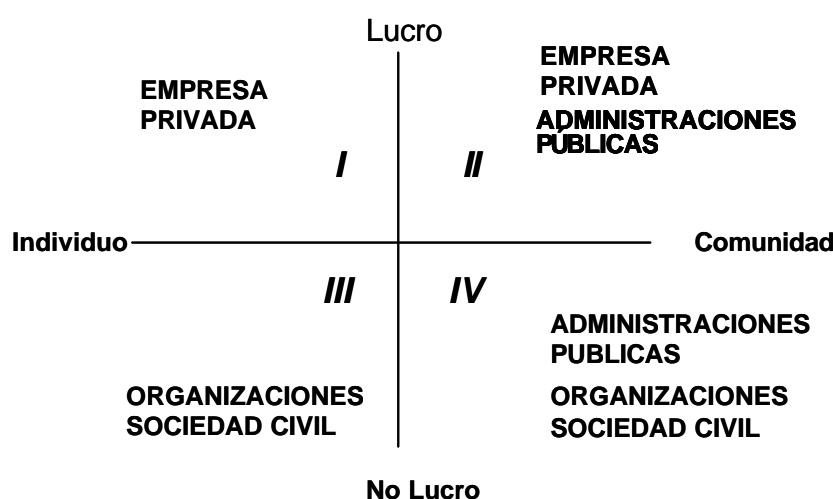
Mejor producción por una administración pública	Mejor producción por una empresa privada	Mejor producción por una organización sociedad civil
Cuando es importante prevenir la discriminación de las personas usuarias.	Cuando es importante que el ciudadano pueda elegir entre diferentes organizaciones prestadoras (libertad de elección).	Cuando los clientes no pueden decidir por sí mismos.
Cuando es importante que el servicio llegue a todas las personas.	Cuando se trata de un servicio muy estandarizado y cuya calidad final resulta fácil de controlar.	Cuando el servicio tiene que ver con las libertades individuales.
Cuando son necesarios muchos recursos para la prestación del servicio.	Cuando el servicio necesita mucha inversión inicial en capital y mucho mantenimiento posterior.	Cuando el servicio es intensivo en mano de obra.
Cuando no existen empresas y organizaciones sociales con tradición en la prestación del servicio.	Cuando el sector empresarial tiene tradición, calidad e innovación constante en la producción del servicio.	Cuando el servicio tiene una historia de prestación anterior por parte de la organización.

Fuente: elaboración propia.

La tabla anterior se podría complementar con la siguiente matriz (*Figura 6*), cada uno de cuyos cuadrantes identifica qué sector es el más adecuado para la producción del servicio. Los ejes de la matriz son el lucro o no lucro, y el servicio al individuo o a la comunidad en su conjunto. Las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil no persiguen el lucro (pero sí el beneficio para poder subsistir), mientras las empresas sí lo persiguen (hay que recordar aquí las reflexiones acerca del equilibrio entre la generación de valor social y la generación de valor económico que realizábamos en el punto anterior). Las

administraciones públicas deben prestar los servicios de forma universal, mientras que las empresas y las organizaciones de la sociedad civil pueden servir a determinados colectivos (particularismo).

Figura 6.



Fuente: elaboración propia.

La *Figura 6* ilustra de forma sencilla que cuando se trata de atender a individuos de forma lucrativa el mejor actor es la empresa privada (*cuadrante I*). Cuando se trata de atender a la comunidad con servicios que pueden generar lucro también la empresa privada es el mejor actor; sin embargo, para asegurarse de que ninguna parte de la comunidad queda excluida, la administración pública también debe estar presente (*cuadrante II*). En cambio, cuando se trata de atender a personas individuales de forma no lucrativa, el tercer sector resulta el más adecuado. Finalmente, cuando se trata de atender a toda la comunidad con servicios que no pueden generar lucro, las administraciones públicas, que deben contar con la colaboración del tercer sector, son los actores más indicados.

Ahora bien, abordar la colaboración entre lo público y lo privado pensando en los distintos servicios que es preciso producir para implementar una determinada política pública no es lo mejor para el sistema. Por el contrario, es necesario

pensar el sistema de forma integral, teniendo presentes los resultados deseados de una determinada política pública. Solo a partir de este pensamiento integral será posible elaborar asociaciones público-privados que creen el mayor valor social posible.²⁷

En resumen, el mensaje central de la ponencia es **la necesidad urgente que tienen las administraciones públicas Iberoamericanas de reforzar sus capacidades institucionales para poder afrontar con garantías las asociaciones con el sector privado**. Sólo trabajando para que estas asociaciones con el sector privado **no detraigan capacidades institucionales**, tiene sentido plantearse la colaboración en la producción de servicios públicos con organizaciones privadas.

El reto de Iberoamerica está en la construcción de un **estado relacional** que conjuntamente con todos los implicados pueda afrontar los cambios del entorno producidos por la globalización de la economía, y seguir contribuyendo de forma decidida a la mejora de la calidad de vida de las comunidades y personas de Iberoamerica, al mismo tiempo que mantiene y refuerza la confianza que la sociedad ha depositado en él.

²⁷ En el Anexo 4 hemos desarrollado en profundidad un ejemplo de asociación público-privada vinculada a la política pública de atención a las personas mayores.

BIBLIOGRAFÍA:

- Austin, D.M. and Hasenfeld, Y. (1985) A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services. *The Journal of Applied Behavioral Science* 21, 351-364.
- Austin, J. (2003) *El reto de la colaboración*, Buenos Aires: Granica.
- Bertozzi, D. and Burgunder, L. (1990) *Business, government, and public policy: concepts and practices*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bresser Pereira, L.C. (1997) Reforma del Estado en los años 90: Lógica y Mecanismos de Control. Barcelona: Círculo de Montevideo.
- Bresser Pereira, L.C. and Cunill, N. (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires: Paidos.
- Briones et al (1996) *El nuevo modelo económico de Iberoamérica*, Madrid: Fundación Popular Iberoamericana.
- Commission of the European Communities (2003) *Green Paper on services of general interest*, Brussels: European Union.
- Consejo Científico del CLAD (2000) La responsabilización ("accountability") en la nueva gestión pública latinoamericana. En: Consejo Científico del CLAD, (Ed.) *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- Cortina, A. (1993) *Etica aplicada y democracia radical*, Madrid: Tecnos.
- Crozier, M. (1995) *La posición del estado ante los otros actores*, Madrid: Gestión y análisis de políticas públicas.
- Crozier, M. (1984) *No se cambia la sociedad por decreto*, Alcalá de Henares: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Donahue, J.D. (1989) *The privatization decision*, New York, NY: BasicBooks.
- Donnison, D. (1984) The progressive potential of privatization. En: Le Grand, J. and Robinson, R., (Eds.) *Privatization and the Welfare State*, pp. 45-57. London: Allen Unwin]
- Dutt , A et al. (1994) *The State, Markets and Development*, Aldershot (UK): Edward Elgar Publishing Limited.

- Echebarría, K. (1997) *Guía práctica para la externalización de servicios públicos*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Echebarría, K. (1997) *Las nuevas fronteras entre el sector público y el privado*, Montevideo: Seminario-taller: Los desafíos de las administraciones públicas frente a la integración regional.
- Entwistle, T., Martin, S. and Enticott, G. (2002) *Making or buying? The value of internal service providers in local government.*, Cardiff: Local and Regional Government Research Unit for the Public Service.
- European Commission Directorate General Regional Policy (2002) *Guidelines for successful public-private partnerships*, Bruselas: European Commission.
- Fukuyama, F. (2004) *La construcción del Estado*, Barcelona: Ediciones B.
- Fukuyama, F. (1995) *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*, New York: The Free Press.
- Fukuyama, F. and Marwah,S. (2000) Comparing East Asia and Latin America: Dimensions of Development. *Journal of Democracy* 11, 80-94.
- Giddens, A. (2000) *The global Third Way debate*, London: Polity Press.
- Giddens, A. (2001) *La tercera vía y sus críticos*, Madrid: Taurus.
- Hellman, J.S., Jones, G. and Kaufmann (2002) *Far from home: do foreign investors import higher standards of governance in transition economies?*, Washington: The World Bank.
- Hellman, J.S., Jones, G. and Kaufmann, D. (2000) *Seize the State, Seize the Day*, Washington: The World Bank.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M.(2000) *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Londres: Sage Publications.
- Kolderie, T.(1986) The Two Different Concepts of privatization. *Public Administration Review* 46, 285-291.
- Kramer, R. (1981) *Voluntary agencies in the welfare state.*, Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Kramer, R. and Grossman, B.(1987) Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies. *Social Service Review* 61, 32-55.
- Le Grand, J. (1991) Quasi-markets and social policy. *Economic Journal* 101, 1256-67.

- Le Grand, J. and Robinson, R. (1984) *Privatisation and the Welfare State*, London, UK: George Allen & Unwin.
- Longo, F. (2001) Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad. *Reforma y Democracia* 19. Caracas: CLAD.
- Longo, F. (2004) *Mérito y flexibilidad*, Barcelona: Paidós.
- Losada, C. (1999) *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mendoza, X. (1995) *Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional*, Santander: Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.
- Mendoza, X. (1991) *Algunas reflexiones acerca de la "transición al mercado" de los servicios sociales*, Barcelona: Jornadas Público-Privado y Bienestar Social.
- Mendoza, X. (1990) Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. *Documentación Administrativa* 261-290.
- Minow, M. (2002) *Partners, not rivals: privatization and the public good*, Boston, MA: Beacon Press books.
- Naciones Unidas (1995) *Comparative Experiences with Privatization*, New York: United Nations.
- National Centre for Partnership and Performance (2003) *Civil Service Modernisation using a partnership approach*, Irlanda: National Centre for Partnership and Performance.
- National Centre for Partnership & Performance (2003) *Towards a new generation of partnership*, Irlanda: National Centre for Partnership & Performance.
- OCDE (2002) *Managing conflict of interest in the public services*, París: OCDE.
- OCDE (2000) *Summary record of the expert meeting on human resources management*, París: OCDE.
- Pampillon, R. (1998) Los procesos de privatización en América Latina: de la sustitución de importaciones a la eficiencia productiva.: *Información Comercial Española* 772, 73-87.
- Pampillón, R. (1999) Siguen siendo necesarias las privatizaciones en América Latina? *Contribuciones* p. 143-156.

- Quintanilla, E.A. (2005) *Dotación institucional de un país y su relación con la autonomía de los organismos reguladores: revisión de literatura*, Lima: ESAN-Dокументos de Trabajo.
- Salamon, L. (1981) Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action. *Public Policy* 29, 255-275.
- Savas, E. (2000) *Privatization and public-private partnerships*, New York: Seven Bridges Press.
- Savas, E. (1987) *Privatization. The key to better government.*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Savas, E. (1982) *Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Schick, A. (2002) El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que ha llegado la hora pero cuya implantación esta pendiente. *Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE*
- Smith, S. and Lipsky, M. (1993) *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting.*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Taylor, M. (1990) *New Times, New Challenges: Voluntary Organisations Facing 1990*, London, UK: Nacional Council for Voluntary Organisations.
- Valente, C. and Manchester, L. (1984) *Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery Approaches*, Washington, D.C.: ICMA.
- Vernis, A (1995), *La relación público-privado en la provisión de servicios sociales*, Barcelona: Centre d'Investigació, Formació i Assesorament (CIFA) – Dip. De Barcelona.
- Vernis, A. (2000) *Organizing Services to the Elderly*, Ann Arbor, MI: UMI Dissertation Services.
- Vernis, A., Iglesias, M., Sanz, B., Solernou, M., Urgell, J. and Vidal, P. (1998) *La gestión de las organizaciones no lucrativas*, Barcelona: Ed.Deusto.
- Vernis, A., Iglesias, M., Sanz, B., Saz, A. (2004) *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas*, Barcelona: Granica.
- Vernon, R. (1996) *The promise of privatization*, Council on Foreign Relations.
- Williamson, O.E. and Ouchi, W.G. (1983) The markets and hierarchies programme of research: origins, implications, prospects. En: Francis, A., (Ed.) *Power, efficiency and institutions*, London: Heinemann]

- Wolch, J. (1990) *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York, NY: The Foundation Center.
- World Economic Forum (2005). *Partnering for Success. Business Perspectives on Multistakeholders Partnerships*. Ginebra: World Economic Forum.
- Ysa, T. (2004) *Partenariados público-privados locales: los casos de Estados Unidos y el Reino Unido*, Barcelona: Departament de Dret Constitucional i Ciència Política de la Universitat de Barcelona.

Anexo 1: Terminología al hablar de asociaciones entre lo público y lo privado

En primer lugar nos gustaría presentar dos términos que no son contrapuestos, sino que desde nuestro punto de vista son complementarios, *privatización* y *publicización*.

El término privatización

La palabra “*privatización*” ha sido utilizada de forma muy diferente por diferentes autores. Es una palabra, como señala Donnison (1984:45) con un carácter simbólico “*privatización es una palabra inventada por los políticos y diseminada por los periodistas. No ha sido creada con afán clarificador, sino como un símbolo, utilizado por sus defensores y oponentes para dramatizar el conflicto y movilizar apoyo para sus tesis.*”

Básicamente, se le ha dado a la palabra “*privatización*” tres aproximaciones. (Echebarría, 1997). Una acepción muy amplia, donde la palabra es como “un cajón de sastre” donde cabe todo: adopción de régimen jurídico privado, técnicas gerenciales de la empresa, etc. Una acepción muy restringida que se refiere a la privatización como la venta de títulos y bienes públicos a la propiedad privada. Y, una acepción intermedia, que es la que nosotros vamos a adoptar en la presente ponencia, ‘*las decisiones adoptadas por actores que legítimamente representan al sector público, por las que se mueve o transfiere algo que hasta entonces ha pertenecido a este sector, hacia el sector privado.*’ (Lundqvist, 1988:6).

El término publicización

A finales de los 90 escuchamos la palabra “*publicización*” (Bresser, 1997; Giddens, 2000) para frenar el avance de la palabra “*privatización*”. Para expresar la idea de si las administraciones públicas se apoyaban más en los sectores privados (lucrativos y no lucrativos), no significaba que estábamos “*privatizando*”

el Estado, sino todo lo contrario, lo estábamos “publicitando”. Entendiendo que el terreno de “lo público” no se ha de identificar exclusivamente con las administraciones públicas, y que muchas de las actividades que realizan las organizaciones sociales “son públicas”. Giddens (2000), uno de los ideólogos del nuevo laborismo, también hablaba de un proceso de “publicización” que combinará “la renovación de los servicios públicos con un compromiso general hacia las instituciones públicas y la esfera pública.”

La diferencia entre los términos provisión y producción de un servicio público

Como ha señalado muy bien Savas: *“la oposición a la privatización muchas veces viene de aquellos que no aprecian la diferencia entre provisión y producción, y erróneamente asumen que si el gobierno deja de realizar la función de producción, automáticamente abandonará la provisión”*(2000:65).

La *provisión* de un servicio público es una decisión política que consiste en disponer la oferta o no oferta de un determinado servicio; la fijación del contenido de la oferta, la asignación de recursos públicos destinados a financiarla y la fijación de las condiciones de acceso al servicio. Los problemas vienen cuando se traspasa la financiación de la provisión completamente o parcialmente a los ciudadanos, y las administraciones públicas se olvidan que la planificación, la regulación, el control y la evaluación del servicio continúan siendo públicos.

La *provisión* conlleva diferentes actividades tales como regulación, compra, financiación, planificación, etc. La *producción*, en cambio, se refiere al proceso técnico y organizativo que permite la prestación del servicio. Se trata por tanto de en concretar si es la propia agencia pública la que va a producir el servicio o servicios que anteriormente ha decidido proveer; es decir, si va a vender, operar, controlar, evaluar, etc., los servicios (Koldiere, 1986).

El siguiente término ha recibido diferentes denominaciones: subcontratación, contratar fuera, “outsourcing”, externalización, etc. Nosotros hemos preferido utilizar esta última opción es la que refleja mejor la idea que queremos expresar.

La externalización

El concepto de externalización se encuentra claramente definido en la literatura y separado del concepto de “privatización”. La externalización se define como “*el acto mediante el cuál una actividad que, o bien ha venido realizando directamente la Administración, o bien considera que es necesaria para la sociedad a partir de un momento, la transfiere mediante un proceso competitivo a terceros y se formaliza en un acuerdo o resolución.*”²⁸

Fruto de estas externalizaciones han surgido nuevos términos. Los tres que presentamos a continuación son de los más citados en la literatura:

Partenariado público-privado

El término partenariado público privado se encuentra también muy presente en la literatura sobre los temas que estamos discutiendo.²⁹ Una definición comúnmente aceptado podría ser: “cooperación entre actores públicos y privados, de carácter duradero, en la que los actores desarrollan conjuntamente productos y/o servicios, y donde se comparten riesgos, costes y beneficios.”³⁰(Kickert et al., 2000).

Relaciones entre empresas y gobiernos (“business-government relations”)

Estas relaciones se dan en las dos direcciones. El gobierno influye en las empresas a través de las regulaciones, los impuestos y las diferentes políticas públicas que afectan a los sectores de actividad de las empresas. Las empresas

²⁸ En el sector privado se conoce como externalización (“outsourcing” en inglés) a la transformación por la cual las empresas se centran en su principal y más rentable actividad productiva, subcontratando las funciones que no están directamente relacionadas con la principal función empresarial a otras sociedades o subsidiarias.

²⁹ En inglés “public private partnerships” (PPP).

³⁰ Si el lector tiene interés en profundizar en los partenariados público privados, recomiendo el excelente trabajo de Tamyko Ysa (2004).

se relaciona con los gobiernos a través del “lobby” vía sus asociaciones sectoriales, o sus responsables directivos.

Mecanismos de mercado

En una serie de estudios sobre la mejora de la gestión pública, la OCDE utiliza esta expresión para referirse a instrumentos de gestión que introducen, como mínimo, una característica del mercado: competición, precio, incentivos monetarios, etc. Entre estos instrumentos, se citan la externalización, la cooperación intergubernamental, la concesión, las subvenciones, el ticket regulador y el pago por el usuario. En sus estudios sobre sistemas alternativos de prestación de servicios, la International City Management Association (ICMA) de los Estados Unidos cita también estos mecanismos como los más extendidos entre las agencias públicas en el ámbito local en el país (Valente y Manchester, 1984).

Fruto de estas relaciones entre lo público y lo privado han aparecido algunos conceptos que traten de reflejar algunos de los problemas de esta relación. El más conocido es el concepto de “captura del estado”.

La “captura del estado”

En los países en vías de desarrollo, la corrupción ha tomado una nueva forma, en la que determinados grupos empresariales y sociales (en castellano podríamos denominarlos como “oligarcas”) manipulan la formación de una política y inclusive tratan de crear o cambiar las reglas de juego para su propio beneficio, o para que las permita tener una ventaja sustancial sobre sus competidores.

Podríamos definir “captura del estado” como los esfuerzos de una empresa para manipular la formación de políticas para su propia ganancia a través de la compra de servidores públicos.

Por último, nos ha parecido interesante añadir a esta terminología una breve explicación sobre las diferentes teorías sobre la producción interna o externa de servicios públicos³¹:

La teoría de los costes de transacción (transaction cost economics)

Williamson y Ouchi (1983) argumentaron en un extenso trabajo que la decisión de si se debía producir a lo interno de las administraciones públicas o con proveedores externos se tenía que decidir comparando los costes de transacción internos (los costes intra-administración o coste burocrático) con los externos (los costes de transferencia o costes de transacción).

La teoría del principal-agente

Donahue (1989) fue uno de los estudiosos que analiza la producción interna versus la compra externa a través de los lentes de la teoría principal-agente. La producción externa necesita que el agente contratado para realizar una determinada tarea o servicio puede ser controlado por el principal (el cliente). La externalización tendrá éxito cuando se pueden elaborar especificaciones exactas, los output sean fácilmente verificables, y los proveedores inefficientes se puedan sustituir rápidamente.

La teoría de los mercados competitivos

Muchos de los críticos de la producción por terceros critican la falta de mercados competitivos, que provoca que en vez de un monopolio público tengamos un monopolio privado. La solución es clara, las autoridades locales deberían siempre que fuera posible crear presión competitiva que permita a los usuarios elegir entre diferentes proveedores.

³¹ Entwistle et al. (2002, pp.10-11)

La teoría de la funcionalidad de cada sector

La cuarta y última perspectiva sostiene que las decisiones sobre si mantener la producción interna o externalizar se tienen que tomar tomando en cuenta las diferentes atributos de cada sector. Entender que las administraciones públicas, las empresas privadas y las organizaciones no lucrativas son buenas cada una haciendo cosas diferentes. Si se conoce cuáles son las fortalezas de cada sector, las administraciones públicas podrán asignar las funciones al sector mejor preparado.

Anexo 2: Ventajas e Inconvenientes encontrados en los procesos de privatización en América Latina

Durante el período 1985-2000 las naciones latinoamericanas privatizaron activos, vendieron empresas públicas, que supusieron unos ingresos a las arcas públicas de la región de más de 100.000 millones de dólares.³²

Durante el último cuarto del siglo pasado, seguramente influenciados por la doctrina imperante en los Estados Unidos de R.Reagan y la Inglaterra de M.Tachter, y en el caso concreto de América Latina impulsada por la puesta en marcha del Plan Brady³³, se vendieron empresas monopolísticas del Estado en sectores comerciales (astilleros, sector aluminio, química, etc.) y en sectores de infraestructura (telefonía, electricidad, agua, gas, etc.). Fue este un proceso muy importante para los diferentes estados latinoamericanos, y que ha sido estudiado ampliamente.³⁴

Es importante repasar, ni que sea brevemente, las ventajas e inconvenientes que se citan de este gran esfuerzo, para poder extraer lecciones para el futuro. Seguramente podríamos afirmar de forma general que el objetivo principal de la privatización de activos públicos en América Latina fue reducir el tamaño del sector público y otorgar un mayor protagonismo a la iniciativa privada.³⁵

Las ventajas de los procesos de privatización en América Latina

Las principales ventajas de la privatización en el marco latinoamericano son en primer lugar la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios privatizados.

³² Las cifras varían según las fuentes.

³³ Los swaps de deuda por capital fue el instrumento utilizado por el Plan Brady para reducir la deuda contraída por los países latinoamericanos con los bancos extranjeros. Esta operación permitía que en la privatización de empresas estatales las acciones de estas pudieran ser intercambiadas directamente por deuda.

³⁴ Ver por ejemplo Briones et al (1996), Naciones Unidas (1995) y Pampillon (1998).

³⁵ Como hemos insistido a lo largo de esta ponencia, esto se hizo muchas veces detrayendo las capacidades institucionales de los Estados. Fue una reducción que llevó a una substitución, sin crear con los sobrantes capacidades para fortalecer al Estado.

Durante un largo periodo se había percibido que las empresas estatales latinoamericanas tenían un inadecuado funcionamiento, debido principalmente a la burocratización y a un bajo nivel de desarrollo tecnológico. Con la introducción de fuerzas de mercado, acompañadas de una necesaria desregulación, se consiguió la apertura de los monopolios públicos obteniendo mejoras de economía y eficiencia mediante el juego de la competencia. Las fuerzas de mercado permitieron superar a distorsión económica creada por la intervención estatal improductiva en áreas donde la rentabilidad era posible.

En general el aprovechamiento de economías de escala y el incentivo a las innovaciones productivas permitieron reducir los costes. Los menores costes provocados por la desregulación y por la mayor competencia incrementaron la productividad y la eficiencia de las actividades empresariales, mejoraron la calidad y diversificaron la oferta de bienes y servicios.³⁶ Así, se aumentó la satisfacción de los usuarios que pudieron disfrutar de más bienes y mejores servicios a menor coste.

Una segunda ventaja que se cita es la reducción de las interferencias políticas en el sector público empresarial. La privatización de empresas públicas permitió evitar las interferencias políticas en el proceso de producción de los bienes y servicios, gracias a una mayor claridad en la separación de responsabilidades políticas y de gestión. Se evitaron la politización de nombramientos de presidentes, consejeros y directivos de las empresas públicas. Esta separación permitió también una mayor transparencia en la aplicación de recursos a resultados.

Una tercera ventaja que se menciona es la financiación de capital público. En el marco del desarrollo económico, la privatización permitió captar recursos económicos para la financiación de capital público en equipamientos e

³⁶ Un estudio de Vernon (1996) señala que allí donde se privatizó hace tiempo y hay historia post-privatización, los resultados son buenos (aunque no se puede afirmar que todas las privatizaciones han sido un éxito).

infraestructuras a corto y largo plazo. Con la transferencia y prestación de servicios por parte de empresas con capital privado, se incrementaron los ingresos del Estado, en forma de impuestos.³⁷

Como ya hemos mencionado, las privatizaciones también supusieron una reducción de la deuda externa, y contribuyeron a desarrollar los mercados de capitales nacionales. En América Latina, con Bolsas pequeñas, las privatizaciones permitieron aumentar el número de títulos cotizados y la capitalización bursátil en su conjunto.

Por último, otra de las ventajas que se cita es la que supone para los trabajadores. Los procesos de privatización suelen conllevar una reducción de plantilla. En el mercado latinoamericano, se puede argumentar que las reducciones de plantilla de las empresas que se privatizaron eran necesarias. Muchas empresas estatales tenían plantillas sobredimensionadas y como consecuencia acumulaban cuantiosas pérdidas. Las plantillas reducidas y más competitivas contribuyeron a la supervivencia de estas empresas a largo plazo, en interés de los trabajadores.

Los inconvenientes de los procesos de privatización en América Latina

Naturalmente que la literatura señala también diferentes problemas o inconvenientes de este proceso privatizador.

Uno de los primeros inconvenientes que se cita es un tema que se citaba también como una ventaja, el proceso sufrió de importantes interferencias políticas. Los argumentos que impulsaron los procesos de externalizaciones en América Latina eran de orden económico, y estaban basados en el modelo

³⁷ Las privatizaciones no suponen sólo un ingreso puntual en el erario público como fruto de la enajenación de las empresas públicas. A largo plazo, las empresas privatizadas gestionadas eficientemente serán contribuyentes y no receptoras de subsidios. Si además, tal como se ha demostrado, las empresas una vez privatizadas realizan una mejor gestión empresarial, se podrán cobrar mayores impuestos.

americano o europeo. En la práctica, estos procesos se situaron entre las limitaciones presupuestarias existentes, el fracaso del sector público, y un compromiso político fuerte a favor de la participación del sector privado. Para tener éxito, el modelo de privatización necesitaba de un sector privado fuerte, un mercado de capital desarrollado, así como una administración pública autónoma frente al control político. Y a diferencia de las experiencias desarrolladas en EEUU o Europa, estas condiciones no se daban en Latinoamérica. Consiguientemente, el manejo empresarial fue subordinado a los intereses e interferencia política. Así mismo, por la inexperiencia en el manejo empresarial y la preeminencia de intereses particulares, la corrupción en el interior de estas empresas fue un signo característico de su desarrollo (en particular en el sector de las industrias extractivas).

Un segundo inconveniente que se plantea, es que si el proceso privatizador está mal implantado, se puede producir una concentración de poder en un pequeño núcleo de grandes empresas. Generando en la región monopolios privados a quienes los órganos de gobierno no han logrado controlar. Esta pérdida de control de los gobiernos ha introducido críticas a la venta de empresas públicas a capital extranjero, por miedo de la enajenación del patrimonio nacional. Sin embargo, muchos advierten de que la inversión extranjera es indispensable para financiar el crecimiento económico, y que lo importante para la región no es tanto la titularidad de las empresas, como su aportación al bienestar nacional.

Otro riesgo mencionado, que también veíamos como una posible ventaja, es que la privatización puede reducir la competencia debido a acuerdos entre los proveedores o por alteraciones de la estructura del mercado. Y, esto, puede generar un incremento de los costes y una reducción de la calidad a medio plazo.

También se citan una serie de inconvenientes que tienen que ver con riesgos asociados con el proveedor. Un proveedor de difícil o imposible sustitución a

corto o medio plazo incumpla las condiciones acordadas con el Estado. En la misma línea, un desequilibrio de información a favor del proveedor puede significar para los gobiernos unas dificultades y un coste elevado del seguimiento y control de la actividad privatizada. También, si existen incentivos perversos sobre el comportamiento del proveedor, estos pueden tener efectos no deseados en los resultados o los costes. En algunos casos, el proveedor que recibe el encargo puede subcontratar los bienes o servicios, lo que implica una dilución de responsabilidad ante terceros.

Por último, se citan una serie de inconvenientes que tienen que ver con costes sociales. A pesar de su impulso al desarrollo económico, las privatizaciones suelen ser criticadas a causa de las reducciones de puestos de trabajo, a menudo necesarias para hacer competitivas las antiguas empresas públicas.

Es verdad que por un lado, en el caso de la privatización de los servicios básicos tales como las telecomunicaciones, la electricidad y otros, las empresas privatizadas lograron ampliar la cobertura. Pero por otro lado, en muchos de los casos los inversionistas privados desarrollaron políticas agresivas de despido, e incrementaron las tarifas de los servicios sin que el Estado los pudiese frenar. A menudo estas prácticas fueron consideradas por los usuarios como un abuso.

Otro coste social de la privatización es que puede perjudicar a las clases más necesitadas. Las empresas antes públicas y ahora privadas pueden no prestar servicios a los más necesitados por no ser rentable. Este inconveniente puede, en muchos casos, corregirse a través de una adecuada regulación previa a la privatización de las empresas que prestan servicios esenciales.

Tabla 6: Ventajas e Inconvenientes de la privatización de empresas en América Latina

<i>Ventajas</i>	<i>Inconvenientes</i>
Mejora de la eficiencia y de la calidad de los servicios privatizados	Las interferencias políticas
Reducción de las interferencias políticas en el sector público empresarial	La pérdida de control de los gobiernos
Reducción de la deuda externa	Un incremento de costes y una reducción de la calidad a medio plazo
Desarrollo de los mercados de capitales	Riesgos asociados con los proveedores
Estabilidad de empleo a los trabajadores no despedidos	Los costes sociales (reducción puestos trabajo, aumento tarifas y perjuicio a las clases más necesitadas).

Para finalizar, y para el objeto de esta ponencia es importante no olvidar que la privatización de empresas públicas de servicios de interés general **no se termina con la venta de la empresa. El Estado seguirá asociado al sector privado porque parte de la provisión (regulación, control, tarifas, planificación, etc) seguirá siendo pública. Es por tanto, una forma especial de asociación entre lo público y lo privado, pero que merece una atención permanente.**

Una vez analizada esta Trayectoria 1 de privatización de empresas públicas, vamos a analizar en el Anexo 3 las Trayectorias 2 y 3, que se basan en diferentes modalidades de externalización.

ANEXO 3: MODALIDADES Y PROCESO DE LAS EXTERNALIZACIONES

En este tercer anexo vamos a abordar las modalidades más comunes de colaborar las diferentes administraciones públicas (a nivel local, regional, nacional) con las diferentes organizaciones privadas (multinacionales, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, asociaciones y organizaciones sociales). Hemos de tener en cuenta que realizar generalizaciones cuando las tipologías de administraciones públicas y organizaciones privadas son tantas y tan diferentes es realmente difícil. Por ejemplo, la externalización de la construcción de una gran infraestructura pública a una multinacional, poco tiene que ver con la externalización de un servicio de comedor escolar a una cooperativa.

Como sería inabordable distinguir por tipos de servicio, administraciones públicas y organizaciones privadas, vamos a fijarnos en los aspectos que se pueden generalizar.

Las modalidades de la externalización

De las modalidades de asociación entre lo público y lo privado las formas cada vez más extendidas son los contratos, las subvenciones, los tickets de descuento y las concesiones. Estas formas se conocen también de forma genérica como externalizaciones.

Si profundizamos en las formas de externalización distinguiendo entre de quién es la titularidad del servicio, de quién es responsabilidad la gestión del mismo, quién lo financia y a quién pertenece la mano de obra que opera en el mismo, podríamos hacer una tabla detallada:

Tabla 7: Las principales formas de externalización

Titularidad	Gestión	Financiación	Recursos humanos	Descripción (ejemplo)
Pública	Privada	Pública	Públicos	Contrato de gestión (contratación de una organización privada para gestionar una residencia pública)
Pública	Privada	Pública	Privados	Contrato de gestión y operación (contratación de una organización privada para gestionar una residencia pública, utilizando a los empleados de la organización privada)
Pública	Pública	Pública	Privados y Públicos	Contrato de operación (contratación temporal de los monitores de una asociación para unas colonias municipales en el centro de servicios sociales del Ayuntamiento)
Privada	Pública	Privada y Pública	Privados	Alquiler de equipos e instalaciones públicas (alquiler de instalaciones municipales para las colonias de una asociación)
Privada	Privada	Privada y Pública	Públicos y privados	Trabajadores públicos asignados a una organización privada (programa de formación impartido por instructores públicos en una asociación)
Privada	Privada	Pública y Privada	Privados	Subvención o convenio (programa interno de formación de una asociación subvencionado por la Administración e impartido por formadores de la asociación)

Fuente: Elaboración propia a partir de Savas, 1987.

Ventajas e inconvenientes de la externalización

La extensa literatura sobre externalización nos permite profundizar sobre las ventajas e inconvenientes de esta. Entre las posibles ventajas de la externalización se citan:

- **La reducción de costes** fruto de que las organizaciones privadas que se hacen cargo del servicio pueden obtener economía de escala en la producción del mismo, al poder producirlo para varias organizaciones al mismo tiempo, y fruto de la especialización pueden conseguir innovaciones productivas que permiten bajar los costes a la producción.
- **Mejoras en la calidad** fruto de que la especialización permite ir mejorando el servicio y la calidad del mismo.
- **La captación de capital** que la organización privada que tiene externalizado el servicio puede hacer es mucho más flexible que la que puede hacer el sector público. Esto puede permitir financiar inversiones de una forma más sencilla.
- **La transparencia en la asignación de recursos**, al separar la provisión de la producción es mucho más sencillo asegurar el coste total del servicio, y la correcta asignación de recursos al mismo.
- **El desarrollo de un mercado local**, la externalización permite que se desarrolle un mercado de organizaciones privadas, lucrativas y

no lucrativas, que producen servicios para las administraciones públicas y también para el sector privado.

Entre los posibles inconvenientes de la externalización, se citan:

- **Incremento de coste y reducción de la calidad**, en el medio plazo puede ocurrir que desaparezcan competidores privados, y se reduzca la competencia, encontrándose la administración pública con un monopolio privado.
- **Difícil o imposible sustitución del proveedor a corto y medio plazo**, que el proveedor privado tenga mucho conocimiento sobre el servicio y que la administración pública no pueda volver hacerse cargo del servicio debido a que no tiene estas capacidades, y no las encuentra tampoco en otra organización del mercado.
- **Dificultad y coste del seguimiento y control de la actividad**, las administraciones públicas muchas veces no tienen las capacidades para realizar un seguimiento de la actividad externalizada (personas preparadas, recursos económicos, etc.)
- **Dilución de responsabilidades e imagen ante el destinatario del servicio**, los ciudadanos desconocen que aquel servicio es un servicio público aunque producido por un privado.

El proceso de asociación entre lo público y lo privado

En general, en un proceso de asociación entre el sector público y el sector privado podemos distinguir una serie de fases críticas (ver Figura 6).

Una vez hemos decidido traspasar la producción de un servicio al sector privado hemos de determinar el ámbito de la actividad que vamos a externalizar. Es decir, qué actividades se van a producir por el sector privado: ¿la totalidad del servicio? ¿se van a desagregar algunas partes? ¿se va a partir el servicio por diferentes áreas geográficas?

Una segunda fase crítica es concretar las especificaciones del servicio. Ciertamente, “cuanto más y mejor se pueden definir las especificaciones, mejor se podrá elegir entre los proveedores y controlar y evaluar el cumplimiento de las obligaciones que asumen” (Echevarría, 1997). Estas se concretarán

normalmente en un “pliego de condiciones” que será la base para efectuar una contratación competitiva entre los posibles proveedores.

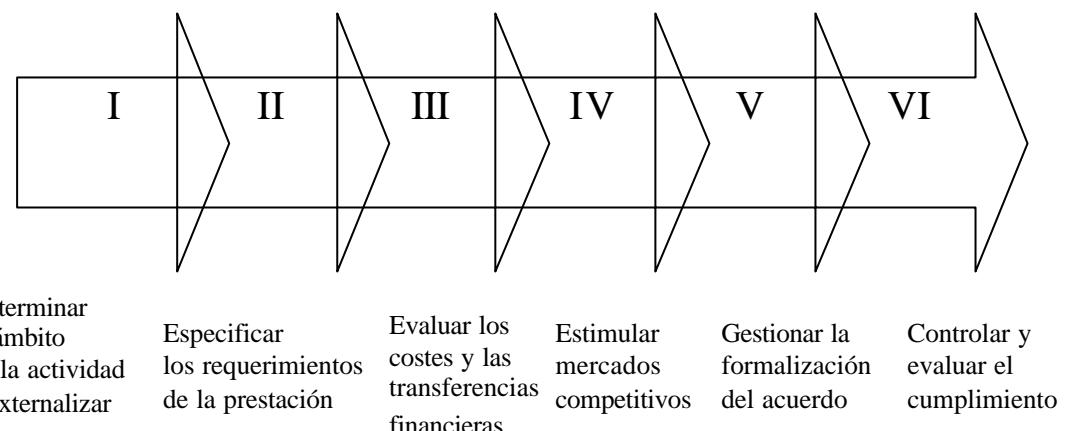
En paralelo, se han de calcular los costes del servicio y fijar el importe de la contraprestación. Muchas veces no es tarea fácil calcular los costes de personal, de aprovisionamiento, de amortización de inversiones, la tasa de retorno del capital, etc. y en función de estos costes poner un precio al contrato.

A continuación, se han de estimular mercados competitivos y proceder a la elección de un proveedor (se supone que previamente se ha explorado la existencia de potenciales proveedores). Es importante informar a todos los posibles proveedores, y poner unos trámites fáciles de realizar por cualquier proveedor, para que nadie quede fuera por la complejidad burocrática. La elección es seguramente una de las fases críticas del proceso, donde pueden aflorar más fácilmente posibles corruptelas. La transparencia de todo el proceso es el mejor antídoto al respecto.

En penúltimo lugar hay que tratar de formalizar el acuerdo de forma que queden claros los derechos y obligaciones de cada parte. El contrato público es un documento importante, y debe reflejar los intereses de ambas partes.

Finalmente, la fase más complicada es la obligación que tiene la administración de controlar y evaluar el servicio de forma continua.

Figura 5: Fases críticas en una asociación entre el sector público y el privado



— IMPlicaciones Político-Organizativas —→

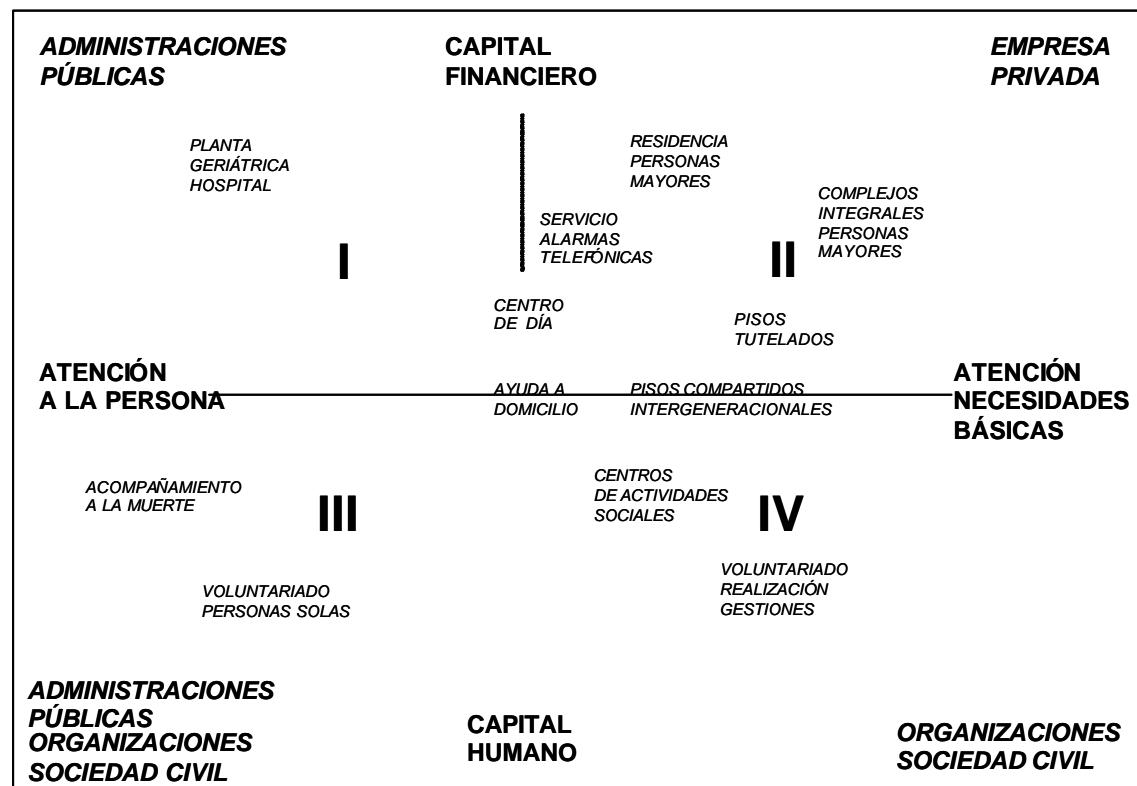
Fuente: Koldo Echebarría (1997)

A modo de resumen de este tercer anexo, y para el objeto de esta ponencia, es importante subrayar que asociarse con una organización privada **no es algo fácil**. Primero, se **necesitan capacidades públicas** a nivel de personas (recursos humanos competentes, motivados, emprendedores, etc.), a nivel de organización (flexibilidad, transparencia, etc.) y a nivel de todo el sistema (regulación, transparencia, etc.). Segundo, entender que externalizar **no quiere decir abandonar un servicio público**, sino que una externalización necesita de un seguimiento y evaluación continua de los resultados por parte de la administración pública. Y, tercero, la externalización tiene implicaciones político-administrativas muy importantes.

ANEXO 4:

Analicemos por ejemplo una política pública de atención a las personas mayores que tenga como principal objetivo que las personas mayores puedan envejecer en su casa, y que no lo hagan solas³⁸. En función de esta política, podríamos crear una matriz donde colocaríamos los diferentes servicios de atención a las personas mayores (ver figura 7). Para ello hemos utilizado dos ejes, uno que va desde un extremo que situaría servicios que necesitan mucho capital para operar, y en el otro extremo se situarían servicios que necesitan mucho capital humano. En el otro eje hemos utilizado la atención a la persona en un extremo, y la atención a las necesidades básicas en el otro.³⁹

Figura 7: Ejemplo de diferentes servicios atención personas mayores



Fuente: Elaboración propia

³⁸ Este es la recomendación de la OCDE(1994), “aging in place”.

³⁹ El conocer la política pública en concreto y su objetivo principal nos ha permitido afinar más en la elección de los ejes.

En el cuadrante I, situaríamos aquellos servicios que necesitan mucha inversión y que son servicios donde lo importante es atender muy bien al paciente de forma individualizada (servicios relacionados con la salud), por ejemplo una planta geriátrica de un hospital. En el segundo cuadrante colocaríamos servicios que necesitan mucho capital y van más a cubrir necesidades básicas (vivienda, alimentación, seguridad, etc.), por ejemplo pisos tutelados para personas mayores. En el tercer cuadrante, pondríamos servicios donde lo más importante son las personas que han de recibir un cuidado de forma muy individualizada y constante, por ejemplo un servicio de acompañamiento a la muerte. En el último cuadrante, serán servicios básicos (ocio, seguridad, etc), que se pueden dar en grupo.

Cuando una examina de forma global los diferentes servicios tiene la oportunidad de hacer políticas para que uno se complementen con otros, y lo que es relevante para esta ponencia, donde las asociaciones público-privadas creen el máximo valor social. Por ejemplo, se pueden crear pisos tutelados para personas mayores; complementados por un centro de día, con voluntarios que ayudan a las personas solas y que tienen servicio de alarma telefónica para emergencias.

En resumen, lo importante no es externalizar bien un servicio de ayuda a domicilio, o una residencia de ancianos, **sino que el conjunto de todo el sistema produzca el máximo valor social**, y para ello las alianzas público-privadas son fundamentales.