

ESADE

Universitat Ramon Llull

INSTITUTO DE
GOBERNANZA
Y DIRECCIÓN
PÚBLICA



ANUARIO PARTNERS

2010

Realidades y perspectivas de la cooperación público-privada

Albert Serra (editor), Agustí J. Abelaira, Antón Costas, Francisco Longo,
Carlos Losada, Angel Saz-Carranza, Anna Tarrach y Jordi Valls.

Editor:

Albert Serra Martín, director del Máster en Dirección Pública (EMPA) y director del Programa PARTNERS en cooperación público-privada

Editor ejecutivo:

Pau Mas Codina, Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática

2010 Fundación ESADE

Programa PARTNERS, Instituto de Gobernanza y Dirección Pública

Avda. De Pedralbes, 60-62, 08034, Barcelona

partners@esade.edu

www.esade.edu/partners

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

ISSN: 2013-9179. Anuario PARTNERS. Vol. 1

Depósito Legal: B- 25.235-2010

Impreso por:

IMGESA, Impresiones Generales, S.A.

Alarcón, 138-144, 08930 Sant Adrià de Besós (Barcelona)

Esta edición cuenta con el patrocinio de la D. G. de Economía Cooperativa y Creación de Empresas del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Catalunya.

ESADE

Universitat Ramon Llull

INSTITUTO DE
GOBERNANZA
Y DIRECCION
PUBLICA

E

ANUARIO PARTNERS

2010

Realidades y perspectivas de la cooperación público-privada

Albert Serra (editor), Agustí J. Abelaira, Antón Costas, Francisco Longo,
Carlos Losada, Angel Saz-Carranza, Anna Tarrach y Jordi Valls.

E

ANUARIO PARTNERS 2010

PRÓLOGO Carlos Losada	7
PRESENTACIÓN Francisco Longo	11
PARTE I La Cooperación público-privada: marco conceptual, cuantificación y programa de trabajo.	17
1. ¿Qué es el management de la cooperación público-privada? Ángel Saz-Carranza y Albert Serra	18
2. El peso económico de la CPP: ¿es posible su cuantificación con los instrumentos actuales? Anna Tarrach	29
3. La investigación en cooperación público-privada en el Programa PARTNERS Ángel Saz-Carranza	80
PARTE II Las diferentes dimensiones de la CPP.	121
4. La regulación como armisticio entre mercado y política. Impacto de la crisis de 2008. Antón Costas	122
5. La participación privada en la financiación de infraestructuras públicas: ¿una opción de futuro? Agustín J. Abelaira	153
6. Repensando las fronteras entre lo público y lo privado. El caso del Puerto de Barcelona. Jordi Valls	189

Prólogo

Carlos Losada

La dualidad entre mercado y Estado -y su interacción- ha sido, y es hoy, el tema central quizás, aún más, debido al fallo de mercado de la crisis financiera. Es una reflexión central y necesaria de la gobernanza de las sociedades avanzadas. La manera en que se ha estructurado esta dualidad ha sido un factor determinante en el diseño de las estrategias empresariales y de las políticas públicas y, consecuentemente, en la configuración del sistema socioeconómico.

ESADE, fundada hace más de medio siglo, tiene como objetivo primordial contribuir a la formación científica, social y humana de personas que se caractericen por un elevado nivel de competencia profesional y por una plena conciencia de su responsabilidad en el desarrollo de una sociedad que promueve la dignidad de las personas. Debido a este compromiso, hace más de 25 años vio la necesidad de aunar esfuerzos y apostar por la docencia e investigación en el ámbito de la dirección pública, además de seguir trabajando en impulsar la docencia y la investigación en la dirección de las empresas privadas.

Hace ya más de una década que ESADE centró parte de su esfuerzo académico en la intersección/interacción entre Estado-mercado, construyendo sobre el conocimiento y la experiencia que tenía de ambos sectores. A raíz de diversas líneas de investigación llevadas a cabo desde el Instituto de Gobernanza y Dirección Pública (IGDP), ESADE ha podido tipificar las diferentes formas que adopta la cooperación público-privada. El IGDP ha investigado las múltiples vías de relación/cooperación entre sector público y privado, cualesquiera que sea el sector económico al

que pertenezcan, como mecanismos capaces de crear valor público para la sociedad. En 2008, el interés en este ámbito se vio fortalecido con la creación dentro del mismo IGDP del Programa PARTNERS.

A través de este programa, ESADE se ha convertido en un espacio idóneo para el diálogo entre las principales instituciones de los distintos sectores de la sociedad. PARTNERS emerge como punto de encuentro para investigar y dar a conocer nuevas formas de colaboración que permitan generar valor público y para revisar de manera crítica las existentes, con la finalidad de mejorar su funcionamiento y el valor social que aportan.

El Anuario PARTNERS complementa la ya nutrida actividad investigadora y formativa del programa al reunir a los mejores especialistas, tanto académicos como "practitioners" españoles en la materia y ofrecer una visión de la vigente realidad de algunos aspectos centrales de la relación público-privada.

Presentación

Francisco Longo

En el Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE llevamos más de 20 años dedicados al estudio de los gobiernos y organizaciones del sector público. Desde el inicio, nuestro compromiso ha sido el de innovar y aportar valor en este campo, a través de soluciones basadas en el conocimiento científico aplicado a la realidad diaria de los diferentes niveles de la administración en Cataluña, España y el mundo.

Hace 10 años, conscientes de que el futuro de la gestión pública pasaba por entender las relaciones y los encajes en un mundo fragmentado y complejo, empezamos a centrar esfuerzos en el conocimiento de la cooperación público-privada. Desde entonces hemos impulsado líneas de investigación, que pretendemos sean rigurosas y útiles, sobre la relación que mantienen el nivel público y el privado, así como programas formativos en servicio público y cooperación público-privada.

Estas líneas de trabajo nos han confirmado que la cooperación público-privada es un instrumento esencial para el diseño y la implementación de políticas públicas eficaces y eficientes y que puede generar valor para el conjunto de la sociedad. La actuación conjunta del sector público y el sector privado mejora frecuentemente los resultados obtenidos separadamente por cada una de las partes, permite activar recursos privados para fines de interés general y, optimiza el capital colectivo disponible, capitalizando las capacidades especializadas de todos los actores de la sociedad. Todo este potencial se encuentra, entre nosotros, en un nivel aún incipiente de desarrollo. La crisis global que padecemos nos impulsa a dar pasos adelante en esta dirección.

Los resultados de la cooperación exitosa se caracterizan por su positiva reciprocidad, donde las administraciones satisfacen su misión de crear valor público y el sector privado sale fortalecido. Ahora bien, este círculo virtuoso no resulta fácil de alcanzar ni mucho menos puede darse por descontado. Por el contrario, se ve obligado a vencer resistencias que, en su mayor parte, derivan de la preexistencia de lógicas institucionales diferentes, en las que los arquetipos y prejuicios sobre el papel, las capacidades y las motivaciones del otro se interfieren en la voluntad inicial de colaborar. La colaboración público-privada exige, por ello, de ambas partes, aprendizajes en los que lo cognitivo y lo experiencial aparecen necesariamente unidos. Exige también convencer progresivamente de sus beneficios a una sociedad, la nuestra, en la que diversos sectores la miran todavía con recelo y aprensión.

Nuestra confianza en los beneficios que conlleva la cooperación y la convicción de que se trata de una herramienta compleja, que requiere de una formación especializada, son los principales motivos que nos llevaron a crear, en 2008, el Programa PARTNERS. La razón de ser de este programa es la de crear un espacio de producción de conocimiento, difusión de buenas prácticas y aprendizaje compartido, contando como protagonistas con los mismos actores (públicos y privados) que impulsan y desarrollan acciones de cooperación.

Después de dos años de indagación en el concepto de cooperación público-privada a partir de variadas líneas de trabajo y tras múltiples actividades que nos han permitido compartir experiencias reales de cooperación público-privada, presentamos el Anuario PARTNERS 2010.

La primera edición del Anuario PARTNERS propone un estado de la cuestión sobre distintas dimensiones de la interacción público-privada. En primer lugar, Albert Serra y Angel Saz-Carranza, director y coordinador ejecutivo de Programa PARTNERS, exponen una propuesta de marco conceptual del *management* de la cooperación público-privada, que permitirá ordenar todo el conocimiento presentado en este volumen. El segundo capítulo, por Anna Tarrach, presenta un estudio que intenta, por primera vez, cuantificar la dimensión económica de la cooperación público-privada en Cataluña con la intención de poder extender a toda España, en el futuro, este análisis. En el tercer capítulo, el coordinador de PARTNERS, Angel Saz, expone gran parte de la actividad investigadora de PARTNERS durante estos dos años de trayectoria.

Finalmente, el Anuario pone a disposición del lector algunos aspectos específicos de la cooperación público-privada abordados por reconocidos expertos en la materia. Así, el Director de Financiación Estructurada del Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Cataluña, Agustí Abelaira, analiza la tipología de la financiación privada de las infraestructuras públicas; el Catedrático de Política Económica de la UB, Antón Costas, revisa la regulación de mercados de interés general; y el Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, Jordi Valls, repasa las posibilidades que ofrece la cooperación público-privada como mecanismo de desarrollo económico.

Por todo lo expuesto, les animo a conocer este anuario, un elemento más del proyecto PARTNERS, del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE, y a sacarle el máximo partido para sus propias competencias profesionales y las de la institución a la que pertenecen.

PARTE I

La Cooperación público-privada: marco conceptual, cuantificación y programa de trabajo

1. ¿Qué es el *management* de la cooperación público-privada?

Angel Saz-Carranza y Albert Serra

PARTNERS pretende generar y compartir conocimiento en torno al *management* de la cooperación público-privada (CPP) –y el Anuario PARTNERS quiere ser un instrumento clave en este sentido. Para ello, es necesario, ante todo, definir qué entendemos por CPP y proponer un marco conceptual de *management* de la CPP. Ello nos permitirá ordenar el conocimiento generado y seguir el hilo conductor de este volumen, así como integrar las aportaciones de los diferentes autores. A tal efecto, en este capítulo se propone una tipología de la CPP, así como las premisas de las que partimos en relación con el *management* de CPP.

Mecanismos de gobernanza y tipos de cooperación

A pesar de que existen múltiples tipologías de cooperación público-privada, ninguna de ellas se ha impuesto en el campo de la gestión pública. Basándonos en otros esfuerzos y trabajos que estamos realizando en el Instituto de Gobernanza y Dirección Pública para consolidar una tipología, proponemos basarnos en la distinción entre los siguientes mecanismos de gobernanza: autoridad, transacción y organización.

Pero primero es preciso definir *cooperación público-privada*. Entendemos como tal la acción conjunta de organizaciones públicas y privadas para crear valor público. A su vez, defini-

mos *valor público* siguiendo a Mark Moore, como la aportación de respuestas efectivas a necesidades que:

- 1) han sido identificadas sobre la base de un proceso de legitimidad democrática,
- 2) modifican la condición del conjunto de la sociedad (o de algunos grupos sociales reconocidos como legítimos destinatarios),
- 3) tienen una dimensión de apropiación colectiva.

Por tanto, nuestra definición de CPP implica que nuestro ámbito de interés incluye únicamente aquella cooperación destinada a crear valor público –a conseguir un resultado público.

El sector público puede alcanzar un resultado público con el sector privado a través de la regulación de un mercado particular. Este mecanismo de gobernanza de la cooperación lo denominaremos «autoridad». En este caso, el sector público impone unas determinadas reglas a los actores privados de un ámbito específico. Estas reglas marcarán la conducta de dichos actores y sus interacciones, cuyo resultado deberá generar el resultado público esperado. En la regulación, el sector público puede alcanzar el resultado de manera indirecta. Los recursos son privados, y el procesamiento y la producción del resultado, también.

En el sector de la energía, encontramos una interacción entre sector público y privado gobernada por este mecanismo. En España, a escala estatal, el sector público –el Ministerio de Industria– tiene un objetivo –garantizar el acceso equitativo de la ciudadanía a la energía– que pretende alcanzar median-

te la Comisión Nacional de Energía, que tiene, entre otras funciones, la de determinar el precio de venta de la energía y las características cualitativas de ésta.

Probablemente, este tipo de interacción es el que menos «cooperación» incorpora en el sentido estricto, puesto que este término implica confianza, informalidad y negociación. De todas formas, entendemos que tanto el sector privado como el público operan conjuntamente para alcanzar un resultado público y que existe, cuanto menos, el potencial de espacios de relación, más allá de la autoridad. Es decir, creemos que deben existir canales en los que los regulados y el regulador, el concesionario y el concedente, pueden dialogar y generar principios mínimos de funcionamiento compartidos. No abogamos ingenuamente por la eliminación de la relación de autoridad entre regulador y regulado –y no ignoramos los problemas derivados de los conflictos de intereses en los sectores regulados. Pero sí creemos que esta relación debe complementarse con un espacio cooperativo, que permita al regulador captar conocimiento e información y al regulado, proponer su punto de vista, de forma transparente.

Un segundo mecanismo de gobernanza de la cooperación –que denominamos «transacción»– es la interacción entre las partes en términos de mercado o de negociación, donde la parte pública no posee autoridad sobre la parte privada. Un ejemplo de este caso es la adquisición de bienes o servicios que necesita el sector público para producir los resultados deseados. Este tipo de cooperación abarca prácticamente todos los ámbitos, ya que no es probable que una organización sea absolutamente autosuficiente.

Incluso las fuerzas de la policía deben comprar del sector privado uniformes, automóviles y otros componentes necesarios para su funcionamiento.

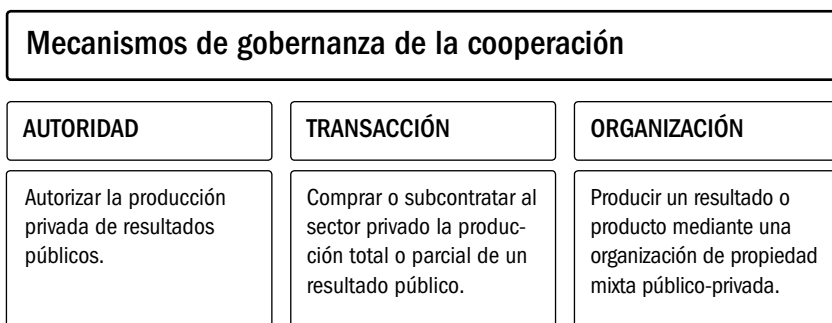
Una variante de este tipo de cooperación es comprar toda la producción al sector privado. El sector privado produce el servicio, a cambio de los recursos que le transferirá el sector público. Los recursos son públicos en su totalidad (salvo en el caso de que exista copago por parte del usuario), mientras que la producción es privada. Un ejemplo de esta forma de cooperación público-privada se da en los servicios de teleasistencia prestados por el sector público. En estos casos, un municipio pretende garantizar la máxima autonomía a las personas con algún tipo de dependencia, proporcionándoles una telealarma y el posterior servicio de seguimiento. El municipio no produce ni la alarma, ni su instalación, ni su seguimiento; los producen una o varias empresas privadas u organizaciones no lucrativas –como la Cruz Roja– a cambio de recursos públicos.

El tercer mecanismo de gobernanza de la cooperación es lo que llamamos «organización». En este caso, un actor público alcanza un resultado público mediante el sector privado a través de la propiedad compartida de empresas privadas u organizaciones no lucrativas. De esta manera, una empresa privada –de la que participa el sector público– produce servicios y bienes necesarios para alcanzar un resultado público. Algunos ejemplos son Iberia y todas las empresas participadas por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), adscrita a la Vicepresidencia Segunda y al Ministerio de Economía y Hacienda.

En esta forma de cooperación, un actor público influye en las decisiones de la empresa, que actúa en un mercado abierto a través del órgano de gobierno de la entidad.

Una variante de esta forma de cooperar es la que combina tanto los mecanismos de gobierno de la organización como los de transacción y se da cuando la entidad organizativa mixta produce bienes o servicios públicos externalizados. En estos casos, se produce una doble interacción público-privada. La primera relación público-privada se da en la misma cadena de valor entre proveedor y productor. La segunda se da en los órganos de gobierno de la entidad mixta creada. Ello implica que, además de la relación contractual de delegación de la producción de servicios, se establezca una relación de copropiedad de la organización mixta entre la Administración y la parte privada. Un ejemplo de este tipo de cooperación es la creación de un hospital de servicio público, gestionado por un consorcio sanitario compuesto por la Administración pública y una fundación privada. El consorcio, además de pertenecer parcialmente a la Administración, también está subcontratado para producir el servicio sanitario público.

Como ilustran los ejemplos anteriores, los mecanismos de gobernanza de la cooperación comportan distintos tipos de cooperación. Así, el mecanismo de autoridad supone la regulación de un mercado. El mecanismo de transacción implica la compra de bienes y servicios, incluidos los servicios públicos. Mientras que las empresas mixtas, las fundaciones y los consorcios se gobiernan a través del mecanismo de la organización.

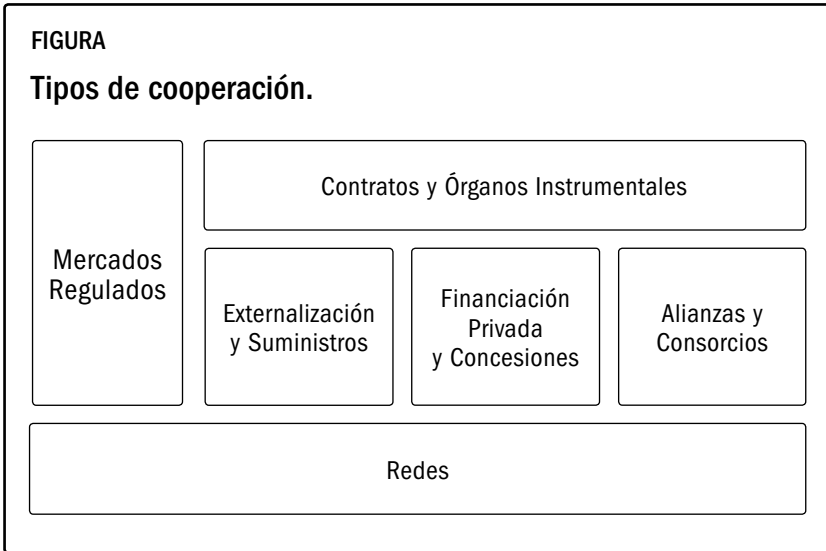


Incluimos un cuarto tipo de cooperación, la financiación privada de infraestructura y servicios públicos, por la relevancia que tiene en la actualidad –debido a la situación deficitaria de las finanzas públicas. De todos modos, este tipo no excluye los demás tipos de cooperación ya que las iniciativas de financiación privada de infraestructura se vehiculan a través de la concesión de explotación de un servicio público, de la compra de un servicio público o de una empresa mixta.

La figura siguiente representa los distintos tipos de cooperación. Además, incluye dos conceptos adicionales.

Por un lado, identifica el marco legal que rige la cooperación bajo las formas de compra de servicio y de empresa mixtas. Este marco legal, que en el ámbito de la gestión juega un papel importantísimo, se refiere principalmente a la Ley de Contratos del Sector Público (2007).

La figura también muestra el rol que juegan las redes en todo este ámbito. Proponemos que las redes de actores –la suma de relaciones personales, profesionales y organi-



Fuente: propia

zativas (tanto formales como informales) entre individuos y organizaciones– sean la base sobre la que se dan las cooperaciones público-privadas. Las redes pueden ser un factor positivo para la cooperación, por cuanto proveen de confianza institucional y capital social a los actores cuando interaccionan entre ellos. En cambio, las redes también pueden ser un factor negativo, si se conforman en vehículos de tráfico de influencias y de corrupción.

El *management* de la CPP

Desde PARTNERS, proponemos algunas premisas para un *management* de la CPP orientado a la creación de valor público. Consideramos que la premisa básica es asegurar los beneficios a todas las partes implicadas: garantizar

el valor público, y legitimar y delimitar el beneficio del actor privado. Este último punto –legitimar el beneficio de la empresa privada– es fundamental ya que el beneficio privado en la CPP genera numerosas reticencias entre la ciudadanía y crea mucho ruido político. Por tanto, en la CPP, se deberá generar valor para la empresa privada y para la sociedad.

Para poder crear dicho valor, es necesario que los directivos públicos y privados tengan ciertas competencias de gestión. Proponemos las siguientes:

1. Han de ser capaces de realizar análisis estratégicos internos de las organizaciones para identificar el núcleo de generación de valor en cada una de ellas, y así saber distinguir en qué se debe enfocar cada cual y mejorar el encaje entre las partes.
2. Para el actor público, es necesario analizar el submercado de potenciales proveedores del ámbito concreto. Este análisis debe producir una imagen fidedigna del mercado: los operadores que en él actúan, la fuerza de cada operador y, en definitiva, la calidad del mercado. Esto evitará capturas del Estado por parte de monopolios y oligopolios.
3. La tercera competencia se refiere al *political management*. Ambos sectores, público y privado, deben invertir en crear consenso y legitimidad para la cooperación. Se debe gestionar a los *stakeholders* principales y a los ciudadanos, y argumentar claramente los beneficios públicos de la cooperación.

4. La capacidad de negociar es necesaria para pactar los términos básicos por los que se regirá la relación. Las negociaciones deben seguir una estrategia *win-win* si se pretende que la cooperación resultante sea sostenible.
5. Así mismo, la competencia legal es fundamental cuando se actúa en (o con) el sector público. Esta competencia no puede dejarse totalmente en manos de expertos o especialistas. El directivo implicado en una cooperación público-privada ha de ser capaz de identificar las posibilidades y las restricciones del marco legal.
6. El control de gestión, o *performance management*, es otra competencia fundamental. Y quizá sea la menos atendida. Es imprescindible saber qué está haciendo el otro socio, si está respetando los compromisos y si opera conforme a lo acordado. También es esencial poder averiguar qué efectos ha tenido el comportamiento de cada cual para la cooperación y qué resultados se han obtenido de ella.
7. Por último, la interacción público-privada requiere directivos públicos y privados con cualidades de liderazgo relacional, capaces de gestionar superando las barreras culturales, cuyas competencias personales les permitan relacionarse sin adoptar actitudes defensivas y superando los estereotipos (burócratas vs. tiburones), reconocer los objetivos de unos y otros, y entender las diferencias entre presión pública (social y política) y presión de mercado (económica), comprendiendo seriamente la relevancia de ambas.

FIGURA

Competencias para el management de la CPP.



Fuente: propia

Finalmente, para el desarrollo de la cooperación público-privada se necesitan entornos institucionales y corporativos que presenten seguridad jurídica, económica y financiera, así como mecanismos consistentes de rendición de cuentas, responsabilidad y responsabilización (*accountability*). Una ri-

gurosa práctica de la responsabilización debe acompañar a la acción pública y a la cooperación público-privada: una rendición de cuentas y una responsabilización de todos los actores implicados. La CPP requiere mecanismos de seguridad para el ciudadano, el sector público y la empresa. Esta última necesita marcos jurídicos sólidos. El sector público necesita sistemas de control y evaluación de la actuación privada enmarcada en la cooperación. Y el ciudadano merece saber cuántos recursos públicos se han gastado en CPP, para qué y con qué resultado. Sin *accountability*, la CPP no tiene futuro.

Los capítulos que siguen

Los capítulos siguientes abordan el universo que acabamos de describir, desde diferentes enfoques y aproximaciones. Desde PARTNERS, consideramos que las aportaciones de los autores de este volumen son valiosísimas, tanto por su novedad como por su calidad, y que ponen un listón muy alto para la próxima edición del Anuario PARTNERS.

2. El peso económico de la Colaboración Público-privada: ¿es posible su cuantificación con los instrumentos actuales?

Anna Tarrach

Introducción

La disyuntiva entre mercado y estado es una vieja dialéctica que va apareciendo periódicamente a lo largo de la historia económica y que recogen de forma sistemática tanto las obras de autores emblemáticos que encabezan las distintas posiciones, como los manuales clásicos de economía del sector público, pasando, más recientemente, por la prensa especializada y otros medios de comunicación. Sin necesidad de remontarnos demasiado atrás en el tiempo, desde Adam Smith hasta Keynes se ha podido observar como el péndulo basculaba desde un punto cercano a las posiciones liberales que defendían el mercado como institución cuasi perfecta, para volver con fuerza hacia el papel protector del estado, cuando la Gran Depresión de los años treinta removió los cimientos del mercado estadounidense, por ejemplo.

Tras décadas de crecimiento sostenido y de ensalzamiento de las bondades del mercado, la realidad económica y financiera de nuestros días vuelve a poner sobre la mesa este dualismo y, dándonos la sensación de ser testigos del devenir circular de la historia, reclama de nuevo una mayor intervención del estado.

Cabe preguntarse, sin embargo, si realmente podemos seguir hablando de dualismo. El aprendizaje mutuo ha servido,

como mínimo, para poner de relieve que en el siglo XXI estamos mucho más cerca de poder hablar de complementariedad entre mercado y estado, entre sector privado y sector público, y de superar, por fin, otras bases de discusión que, al contraponerlos, olvidan que en la intersección puede estar el beneficio. La búsqueda de la eficiencia del sector público y las restricciones presupuestarias a las que se han venido enfrentando las economías de nuestro entorno en las últimas décadas y, de forma más acusada, en la actualidad han llevado a querer unir lo mejor del sector público con lo mejor del sector privado con el fin de maximizar los beneficios para el conjunto de la sociedad. La llamada *nueva gestión pública* apunta en esta misma dirección, en aras de optimizar la eficiencia de los recursos públicos a partir de la colaboración con el sector privado.

Las relaciones entre el mercado y el estado son múltiples y revisten diversas formas, desde las compras de bienes y servicios del sector público al sector privado —espacio que podría constituir el mercado de bienes y servicios públicos—, hasta las llamadas *Public Private Partnership* (PPP) en las que se utiliza la financiación y técnicas propias del sector privado para la ejecución de obras tradicionalmente realizadas por el sector público y en las que el contratista «vende» un servicio a la Administración Pública.

Aunque sabemos que son fenómenos que están adquiriendo una importancia creciente en la actividad económica del sector público, se desconoce cuál es realmente su magnitud económica.

El presente capítulo tiene como objetivo acercarse a la magnitud de este espacio de colaboración entre el sector público y el privado desde el punto de vista cuantitativo y, en cierto sentido, medir de forma aproximada el tamaño del mercado de los servicios públicos. Para ello, en el segundo apartado se aborda la conceptualización de esta colaboración, sus fronteras y sus tipologías. En el apartado tercero se exponen las fuentes de información que pueden servir de base para la cuantificación del fenómeno. Se trata de un ejercicio exploratorio ya que, por la propia naturaleza de la colaboración público-privada, no existe una fuente única de datos sino que, por el contrario, la información se halla dispersa y es muy heterogénea. La aproximación al análisis de datos se aborda en el apartado cuarto, en el que se realiza un ejercicio de cuantificación concreto para el caso de la Generalitat de Catalunya a partir de las principales fuentes de datos detectadas en el apartado anterior. Finalmente, el artículo se cierra con un último apartado en el que se resumen las principales conclusiones.

Marcos de cooperación y aproximación a la cuantificación de la CPP

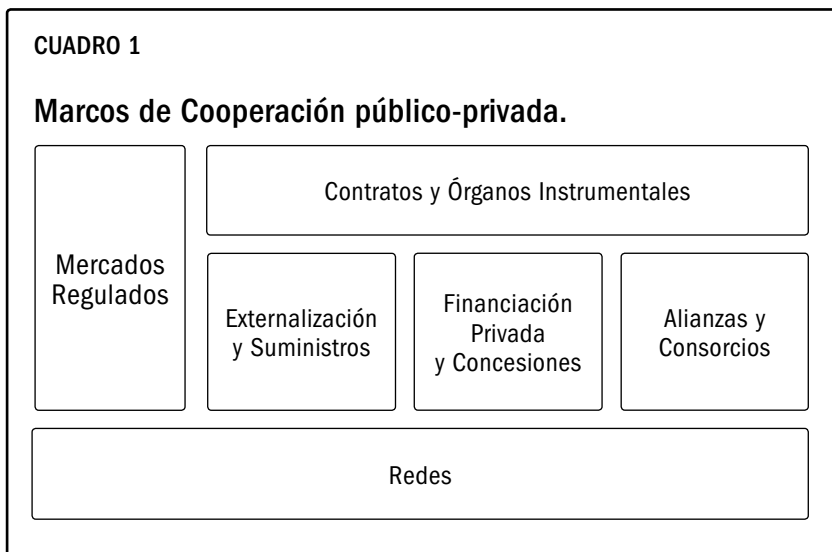
¿Qué hallamos en la intersección entre sector público y sector privado? ¿Cuál es la magnitud de esta zona compartida o de intercambio entre el mercado y el estado? Cuando se empiezan a buscar las respuestas se observa que los puntos de contacto son más de los que se podría esperar en un primer momento.

El punto de partida obligado para acercarse a la cuantificación del fenómeno de la colaboración público-privada es saber de qué estamos hablando. Es necesario definir las fronteras del

término. Este primer ejercicio reviste cierta complejidad puesto que no existe una definición consensuada sobre qué es la colaboración público-privada.

Así, en el *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, se constata que la expresión «colaboración público-privada» (CPP) carece de definición en el ámbito comunitario y se apunta a que, en general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial con el objetivo de garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio. Evidentemente, el alcance del significado de la expresión «formas de cooperación» es, ciertamente, subjetivo y condiciona los límites del término.

Si se atiende a una interpretación amplia de esta cooperación los marcos de la misma pueden abarcar desde la regulación de mercados —en que el estado actúa regulando un sector y es (o no) titular de la infraestructura, mientras que el sector privado presta el servicio— hasta las alianzas con el sector privado para crear empresas de capital mixto, pasando por la compra de bienes y servicios, la coproducción y la financiación de proyectos de infraestructuras públicas con capital privado. De hecho, incluso cuando un gobierno está proporcionando incentivos al sector privado (directos, a través de subvenciones, o indirectos, a través de rebajas fiscales) también estaría estableciendo una forma de relación de colaboración para llevar a cabo su política pública, de forma indirecta a través del sector privado.



Fuente: Capítulo 1. *¿Qué es el management de la cooperación público-privada?* del Anuario PARTNERS

Por supuesto, cada pieza del marco que se expone en el cuadro 1 tiene sus peculiaridades y diferentes grados de dificultad en cuanto a la forma de aproximarse a su cuantificación.

En este primer intento de acercarse a la dimensión del fenómeno, se dejaron fuera del enfoque los mercados regulados, por su especificidad, complejidad y magnitud¹. La aproximación a la cuantificación se centrará en las compras de bienes y servicios, en las fórmulas de coproducción, en la financiación de infraestructuras y en las colaboraciones llamadas de tipo institucional (frente a las de tipo contractual), es decir, las sociedades mixtas.

¹ El capítulo de Costas, en esta misma edición, contiene una exposición de la CPP y la regulación.

Puede parecer que forzamos un poco los límites al incluir el conjunto de las compras y suministros de bienes y servicios. De hecho, la mayoría de la literatura sobre el tema, separa claramente las compras públicas de las CPP y sitúan éstas últimas en el espacio que queda entre las compras públicas y las privatizaciones. Sin embargo, ajustándonos de forma literal a la definición de la Comisión Europea, podríamos entender una compra o un suministro de bienes y servicios como un acto de colaboración por el cual sector público y sector privado llegan a un acuerdo de suministro en determinadas condiciones pactadas (bajo una forma contractual) con el objetivo, normalmente, de servir de insumo intermedio para producir otro bien o servicio público o para transferirlos directamente al ciudadano. A efectos de este primer ejercicio de cuantificación se van a incluir todas las compras públicas y a través de su estudio se irán desgranando las fórmulas de cooperación que encajan con mayor nitidez en la concepción más extendida de las CPP.

Respecto a lo que podríamos llamar fórmulas de coproducción, se incluirían las externalizaciones, las concesiones, y las fórmulas de concertación y convenio. También podrían constituir vías de coproducción las ayudas al sector privado, básicamente, al sector empresarial, para potenciar determinados comportamientos o acciones en relación a un determinado ámbito o sector. Así, a través de las ayudas a la I+D+i a las empresas, por ejemplo, se está colaborando con el sector privado en la búsqueda del interés público, para la mejora del nivel de investigación de un país.

La financiación privada de infraestructuras de interés público englobará todas aquellas operaciones que se llevan a

cabo con la colaboración del sector privado y que incluyen lo que se podría denominar fórmulas específicas de financiación² (contratos de abono total de precio o método alemán, concesiones, derechos de superficie, arrendamientos operativos, etc.). En este caso, para poder ser calificadas de CPP, se requiere que exista una transferencia real del riesgo de construcción, y del riesgo de disponibilidad y/o de demanda al agente privado.

Las autoridades públicas también recurren a operaciones de colaboración con el sector privado para garantizar la gestión de servicios públicos, sobre todo en el ámbito local, donde se pueden encontrar ejemplos de servicios de gestión de residuos, distribución de agua, gestión de aparcamientos, etc. que se confían a empresas, tanto públicas como privadas o mixtas.

En cualquier caso, buscamos acercarnos a las fronteras de la intersección mercado-estado y tratar de dimensionar este espacio desde el punto de vista cuantitativo.

De alguna forma, esta aproximación también pretende adentrarse en el terreno del mercado de servicios públicos. ¿Qué magnitud tiene este mercado? ¿Cuál es la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos?

En la literatura especializada no abundan los estudios sobre la dimensión económica de la CPP. Se puede encon-

² Como señala Abelaíra, A. en su artículo de este anuario, en puridad, el contrato de abono total de precio debería ser considerado como un instrumento de financiación. En este artículo se pueden consultar también las diferentes modalidades de CPP e instrumentos de financiación de infraestructuras.

trar algún ejercicio aislado y, normalmente, circunscrito al ámbito de las infraestructuras. En función de las fuentes de información y para el caso del conjunto de España, la magnitud de las CPP en el ámbito de las infraestructuras puede rondar el 1-1,5% del producto interior bruto (lo cual representa entre 10.000 y 15.000 millones de euros)³, aunque otras fuentes lo sitúan a un nivel inferior.⁴

En cuanto a las compras públicas, los datos también varían sustancialmente dependiendo de la fuente utilizada y de la metodología de cálculo. Así, los datos del último anuario estadístico publicado por Eurostat en 2009, sitúan el valor de las compras públicas, que se anuncian abiertamente, en un 3,3% del producto interior bruto como media de la UE-25⁵. En el caso de España, el valor estaría en torno al 4,5% del PIB.

Fuentes de información

Como se ha apuntado, una de las principales razones por las que el sector público acude al mercado es la búsqueda de la eficiencia. En efecto, las exigencias de más y mejores servicios públicos conjugadas con estrategias cada vez más globales de estabilidad presupuestaria y, más recientemente, con una situación de descenso acusado de los ingresos

³ ALLARD, G., y A. TRABANT: *Public-Private Partnerships in Spains: lessons and oportunities*, IE Business School Working Paper, WP 10-07 (10-07-1007)

⁴ BLAN-BRUNE, F., H. GOLDSMITH Y T. VÄLILLÄ: *Public-Private Partnerships in Europe: an Update*. European Investment Bank. Economic and Financial Report 2007/03 (2007)

⁵ Este valor varía sustancialmente respecto al obtenido en otros estudios. Así, en *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future* publicado por la Comisión Europea en febrero de 2004, se señala que el valor estimado llega hasta el 16,2% del PIB en 2002. Aducen el hecho de que la contratación que se anuncia llega solo al 16% del total contratado.

públicos por la caída de la actividad, aceleran los planteamientos de cooperación con el sector privado. Se busca financiación pero también la experiencia y el *know-how* para producir bienes o proveer servicios a más bajo coste y con garantías de calidad. En determinados casos también se adivina una cierta huída del presupuesto público y de los requerimientos de estabilidad presupuestaria.

Desde el punto de vista de la información, el abanico de modalidades de cooperación, la complejidad que revisten algunas de éstas y la dinámica de crecimiento que presentan implican una dispersión de las fuentes de datos por la que, para saber qué está gastando el sector público en bienes y servicios públicos en colaboración con el sector privado, no basta con acudir al presupuesto público. Éste era tradicionalmente el instrumento por excelencia que permitía resumir la actuación de sector público en un año determinado desde el punto de vista de la asignación de los recursos públicos. Sin embargo, algunas de estas fórmulas tienen un claro componente extrapresupuestario mientras que, en ocasiones, aunque las operaciones se registren en el presupuesto, su impacto es diferido en el tiempo y suponen compromisos presupuestarios a largo plazo. Así pues, las fuentes de información se multiplican y el primer esfuerzo consiste en identificarlas.

En el cuadro 2 se relacionan las posibles fuentes de datos detectadas para el caso de España y Cataluña.

Los registros de contratos constituyen una fuente importante de datos sobre la contratación pública. La contratación pública es, de forma simplificada, la compra de bienes y servicios a un

CUADRO 2

Algunas fuentes de información.

- ▶ Registro de contratos del sector público (Administración General del Estado, MEH)
- ▶ Registro de contratos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Generalitat de Catalunya)
- ▶ Gestor electrónico de expedientes de contratación (GEEC) (Generalitat de Catalunya)
- ▶ Plataforma de Servicios de Contratación Pública (Generalitat de Catalunya)
- ▶ Servicio de información de licitaciones (SIL) (Generalitat de Catalunya)
- ▶ Presupuestos públicos
- ▶ Anexos de inversiones del presupuesto
- ▶ Cuenta General
- ▶ Estadísticas de asociaciones empresariales, patronales (CCOC, SEOPAN...)
- ▶ Informes internacionales
- ▶ Diarios y boletines oficiales (BOE, DOUE, DOGC,...)

Fuente: Elaboración propia

tercero. Esto abarca un amplio espectro, desde los productos básicos (material de oficina o energía) a servicios auxiliares como la limpieza, el mantenimiento de edificios o la seguridad, pero también incluye la prestación de servicios públicos tradicionales (cuidado de gente mayor, asistencia sanitaria, educación) y a la construcción de infraestructuras.

Registros de contratos del sector público

Registro de Contratos del Sector Público del Ministerio de Economía y Hacienda

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), regula el Registro de Contratos del Sector

Público en el artículo 308. La Ley señala que el Ministerio de Economía y Hacienda creará y mantendrá un Registro de Contratos en el que se inscribirán los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones Públicas y demás entidades del sector público sujetas a la Ley. De acuerdo con la normativa, el Registro de Contratos del Sector Público constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España y, como tal, el soporte para el conocimiento, análisis e investigación de la contratación pública, para la estadística en materia de contratos públicos y, en general, para la difusión pública de dicha información, de conformidad con el principio de transparencia.

Los órganos de contratación de todas las Administraciones Públicas y demás entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley comunicarán al Registro de Contratos del Sector Público, para su inscripción, los datos básicos de los contratos adjudicados, así como, en su caso, sus modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio, su importe final y extinción. Por tanto, el Registro contiene información sobre la contratación de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

La Ley de Contratos indica que el Gobierno elevará anualmente a las Cortes Generales un informe sobre la contratación pública en España, a partir de los datos y análisis proporcionados por el Registro de Contratos del Sector Público.

Recientemente se ha aprobado un Reglamento de desarrollo parcial de la LCSP (RD 817/2009), de 8 de mayo) en cuyo

texto (artículo 31 y anexo I) se detalla la información a facilitar al Registro. Los datos sobre los importes de los contratos que se recogen en el Registro hacen referencia a la licitación y a la adjudicación de los mismos con el detalle de las anualidades e importes unitarios, en su caso. También se recogen las modificaciones al alza o a la baja del contrato así como el importe final.

Respecto a las diferencias entre la normativa anterior⁶ y la vigente en la actualidad, en lo referente al Registro de Contratos cabe señalar muy especialmente que el Reglamento General de la Ley de Contratos de 2001, en su artículo 114, hacía una exclusión explícita de los contratos menores⁷, mientras que en el Reglamento recientemente aprobado en mayo de 2009 no se explicita tal exclusión⁸. Este hecho es importante por cuanto, hasta el momento, no se podía tener conocimiento agregado del importe y tipología de los contratos menores al estar excluidos del Registro.

En la página web del Ministerio de Economía y Hacienda se puede encontrar información relativa a los contratos públicos, así como datos estadísticos agregados. Los últimos datos publicados corresponden al año 2006.⁹ Se trata de

⁶ Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por Real Decreto 2/2000, de 16 de junio, y Reglamento General de la LCAP aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

⁷ Antes de la entrada en vigor de la nueva Ley el 30.04.08, eran considerados menores los contratos de obras inferiores a 30.050,61 euros, y los de suministros y servicios inferiores a 12.020,24 euros. Con la nueva LCSP son contratos menores los de obras inferiores a 50.000 euros, y los de suministros y servicios por debajo de los 18.000 euros (sin incluir IVA).

⁸ Efectuada la consulta sobre el tema al Ministerio de Economía y Hacienda, éste confirma que, de acuerdo con el Reglamento vigente, los contratos menores deben incluirse en el Registro a partir de su entrada en vigor.

⁹ <http://www.meh.es>

datos relativos al número e importe de los contratos adjudicados, tipo de contrato y forma de adjudicación, relativos a la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. No se incluye ninguna memoria explicativa ni nota metodológica que ayude a interpretar los datos.

Registro Público de Contratos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya

El Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (JCCA), reguló el Registro Público de Contratos, bajo la dependencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Mediante la Orden del Consejero de Economía y Finanzas, de 26 de febrero de 1997, se puso en funcionamiento un sistema informático que permitía disponer de la información relativa a la contratación en Cataluña y dar traslado al Registro de la Administración General del Estado.

Así, la Generalitat dispone de un Registro Público de Contratos cuyos datos se publican de forma comentada en las memorias anuales de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y son consultables en su página web.¹⁰ La última memoria publicada al cierre de este artículo era la correspondiente al año 2008.

¹⁰ <http://www.gencat.cat/economia/ambits/contractacio/jcca/index.html>

Los datos de la memoria hacen referencia al número e importe de los contratos adjudicados en el año de que se trate con el detalle del ámbito subjetivo, tipo de contrato, forma de adjudicación, etc. También se aporta información sobre las modificaciones de los contratos y sobre su liquidación. No se aporta información, en cambio, sobre la periodificación de estas adjudicaciones, con lo cual, resulta difícil hacerse una idea de la magnitud y dimensión del fenómeno y relacionarlo con otras magnitudes económicas (como el PIB o el volumen presupuestario del ejercicio en cuestión). Sería, pues, de gran valor informativo disponer del número de ejercicios a los que se extienden los contratos adjudicados, así como disponer de la anualidad correspondiente al ejercicio de que se trate para poder ponerla en relación con otras variables económicas anuales.

Por otro lado, quedan fuera del alcance del Registro de la JCCA, algunas modalidades de gestión indirecta de servicios públicos en el ámbito sanitario y en el educativo que en el caso de Cataluña tienen una dimensión significativa¹¹.

Para salvar, en parte, esta laguna de información se crea el Registro de Convenios y Contratos en el ámbito de la asistencia sanitaria pública.¹² Este registro nace a partir de dos mociones del Parlamento de Cataluña en las que

¹¹ En el registro no se incluyen los conciertos educativos. El concierto es una forma de gestión indirecta de un servicio público. De acuerdo con el artículo 253 c) de la Ley 30/2007 se trata de una modalidad de contratación de gestión de servicios públicos que se realiza con una persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate. Por otro lado, tampoco se incluyen los convenios sanitarios que son modalidades de gestión de servicios hospitalarios cuando los centros están integrados en una red asistencial pública.

¹² Decreto 136/2007, de 19 de junio 136/2007, por el cual se crea el Registro de Convenios y Contratos en el ámbito de la asistencia sanitaria pública.

se insta a la mejora de la transparencia, la calidad y la eficiencia del Sistema Catalán de Salud y, en parte, para completar la información del Registro Público de Contratos de la JCCA, ya que contiene datos de los convenios efectuados por el Servicio Catalán de Salud, básicamente con entidades que forman parte de la Red de Hospitales de Utilización Pública (XHUP), de acuerdo con la legislación sanitaria. En efecto, los convenios no tienen la consideración jurídica de contratos y no se incluyen, por tanto, en el registro de contratos.

Sin embargo, a los efectos de una aproximación cuantitativa a las colaboraciones público-privadas, parece razonable que se incluyan los convenios del Servicio Catalán de Salud con las entidades titulares de la XHUP para atender a los servicios de asistencia hospitalaria y especializada¹³.

En el caso de los conciertos educativos no existe ningún registro público equivalente que pueda informar del número e importe de los conciertos educativos.

Presupuestos públicos

Aunque ya se adivina que de forma incompleta, el presupuesto público continúa siendo una fuente de información relevante. La labor de análisis consiste en poder identificar qué es lo que aparece y qué es lo que no aparece en

¹³ Al cierre de este capítulo no se tiene conocimiento de la publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de la relación de convenios y contratos con los centros sanitarios, con indicación de los datos incluidos en el Registro de Convenios y Contratos en el ámbito de la asistencia sanitaria pública a cargo del Servicio Catalán de la Salud, de acuerdo con el artículo 6.4 del Decreto de creación del Registro.

los presupuestos, para poder aproximarnos a la cuantificación. Dentro del presupuesto público habrá que acudir al presupuesto consolidado de la Administración Pública de que se trate. Es decir, el presupuesto de la Administración General y el de todos sus organismos y entidades. El crecimiento de la administración institucional en las economías desarrolladas provoca que una parte muy sustancial del gasto público se vehicule a través de sus entidades instrumentales y, obviamente, este gasto se canaliza, en parte, a través de las modalidades de CPP mencionadas. Por tanto, si no se tiene en cuenta la actividad de las mismas se estará olvidando una parte muy significativa del gasto público.

Por otra parte, cabe recordar que los presupuestos públicos se rigen por el criterio de caja (registran los flujos de ingresos y gastos que se prevé que tengan lugar durante el ejercicio). Sin embargo, algunas de las modalidades de CPP generan flujos de gastos en ejercicios posteriores a los de la ejecución de una obra (por ejemplo, el llamado método alemán) y los ajustes contables que se producen para su registro se efectúan fuera del presupuesto.

Por otro lado, existen fórmulas de CPP que no tienen impacto presupuestario (por ejemplo las concesiones en las que el usuario paga una tarifa directamente al concesionario o las regulaciones de mercados).

En algunas modalidades el impacto presupuestario es diferido (concesiones con peaje en sombra, derechos de superficie, método alemán, etc.) y el presupuesto anual

proporciona una información parcial del proyecto. Es relativamente habitual que en el anexo de inversiones reales que suele acompañar a los presupuestos públicos figuren los importes que se prevé ejecutar en el ejercicio presupuestario de que se trate sin la información completa del proyecto (importe total, fecha de inicio y fecha de fin de ejecución). En el caso de Cataluña, por ejemplo, el anexo de inversiones reales recoge, también, los proyectos de inversión real financiados con métodos específicos con el importe de la inversión prevista para el año que se presupuesta. Estos importes no figuran así recogidos en los presupuestos del año porque tiene un efecto diferido en el tiempo.

Los datos que aparecen en el presupuesto pueden referirse a la previsión de ejecución de acuerdo con la planificación del proyecto adjudicado o bien pueden ser simples estimaciones si el proyecto o contrato todavía no se ha adjudicado.

Por ello, los datos contenidos en el Registro Público de Contratos son diferentes de los contenidos en el presupuesto. En el cuadro 3 (página 47) se pueden observar las principales diferencias entre la información del Registro Público de Contratos de la JCCA y el presupuesto consolidado en el caso de la Generalitat de Catalunya.

Otras fuentes de información

Otra fuente de información que puede proporcionar datos sobre contratos públicos en el ámbito de Cataluña es el

Gestor Electrónico de Expedientes de Contratación (GEEC) de la Generalitat de Catalunya, un modelo corporativo de gestión y seguimiento de la contratación de la Generalitat de Catalunya. En estos momentos está en fase de implantación progresiva y, cuando esté funcionando para el conjunto de la organización, representará una potente fuente de información conectada con el Registro Público de Contratos de la JCCA y con el presupuesto.

Siguiendo en el ámbito de Cataluña, también cabe mencionar el Servicio de Información de Licitaciones (SIL) y la Plataforma de Servicios de Contratación Pública¹⁴. Respecto a esta última, tal como prevé la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, la plataforma se configura como un portal único de información global integrado para la difusión de información sobre la actividad contractual de la Administración de la Generalitat de Catalunya y su sector público, así como para la difusión de los perfiles de contratante de sus órganos de contratación. La Plataforma de Servicios de Contratación Pública está planteada como un sistema abierto que posibilita futuras incorporaciones de otras Administraciones Públicas y que permite interoperar con otros sistemas de información ya existentes.

Otras organizaciones también proporcionan datos estadísticos sobre licitaciones de obras. Este es el caso de la Cámara de Contratistas de Obras de Cataluña (CCOC)¹⁵ y la asociación de empresas constructoras Seopan¹⁶.

¹⁴ <https://contractaciopublica.gencat.cat>

¹⁵ <http://www.ccoc.es/>

¹⁶ <http://www.seopan.es/>

CUADRO 3

Diferencias entre la información del Registro de contratos de la JCCA y la del presupuesto de la Generalitat.

	REGISTRO DE CONTRATOS	PRESUPUESTO
Conciertos educativos	No	Sí
Convenios	No	Sí
Convenios sanitarios con entidades de la XHUP	No	Sí
Contratos menores*	No	Sí
Inversiones abono total de precio	Sí	No se incluye hasta que se paga
Concesión	Sí	No
Concesión con peaje en sombra	Sí, por el conjunto de la concesión	Sí, diferidos en los años de vida de la concesión
Derecho de superficie	Sí, por el conjunto de la operación	Sí, diferidos en los años de vida de la operación
Arrendamiento operativo	Sí	Sí, diferidos en los años de vida de la operación

* no incluidos hasta la entrada en vigor del nuevo reglamento (RD 817/2009, de 8 de mayo)

Fuente: Elaboración propia

Respecto a los informes internacionales, en el plano europeo no existe ningún organismo encargado de hacer un seguimiento de la actividad de CPP. Algunos países como el Reino Unido, Irlanda e Italia tienen bases de datos específicas. En estos casos, la riqueza de la información sobre los proyectos (casi exclusivamente de infraestructuras) coincide con la existencia de oficinas o unidades específicas en el marco de la organización institucional del gobierno, que

suelen tener información detallada sobre los proyectos y su ejecución; una información que, además, suele estar disponible a través de Internet.

Para las economías en transición y en desarrollo, el Banco Mundial mantiene una base de datos de la participación del sector privado en infraestructuras.

Asimismo, el Banco Europeo de Inversiones, como financiador de proyectos de infraestructuras con CPP, también dispone de su propia base de datos.

También existen algunas bases de datos comerciales, como InfraNews¹⁷, e informes de algunas consultoras, como DLA Piper¹⁸, PricewaterhouseCoopers¹⁹ o Standard&Poor's²⁰. La consultora DLA Piper estudia el desarrollo europeo del mercado de las CPP en diferentes sectores y países (referido a inversiones en infraestructuras) y publica anualmente el resultado. El estudio está considerado como el análisis más completo del mercado y de las tendencias de las colaboraciones público-privadas.

Aproximación al análisis de datos: especial referencia al caso de la Generalitat de Catalunya Registro de contratos del sector público

Los últimos datos publicados en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda corresponden al año 2006, como

¹⁷ <http://www.infra-news.com/>

¹⁸ <http://www.dlapiper.com>

¹⁹ <http://www.pwc.com/>

²⁰ <http://www.standardandpoors.com/>

CUADRO 4

Importe total contratación pública. Adjudicaciones.

Año 2006 (M€)

	€	% S/TOTAL	% S/PIB NACIONAL
Estado	10.933,03	24,7%	1,1%
Comunidades Autónomas	18.027,95	40,7%	1,8%
Entidades locales	7.043,56	15,9%	0,7%
Sectores especiales	8.273,03	18,7%	0,8%
Total	44.277,57	100,0%	4,5%

Fuente: MEH

ya se ha mencionado. Dichos datos hacen referencia a los contratos adjudicados con la anterior normativa dado que la Ley 30/2007 entraba en vigor el 30 de abril de 2008.

De acuerdo con los datos del Registro del Ministerio de Economía y Hacienda, el importe de los contratos adjudicados por el conjunto del sector público durante el año 2006 ascendía a 44.277 millones de euros. Esto equivale al 4,5% del producto interior bruto (PIB). No obstante, la comparación del volumen adjudicado con el PIB no resulta del todo adecuada, ya que estamos comparando los contratos adjudicados en el año 2006, cuyo período de ejecución se extiende a varios ejercicios, con un dato anual, como es el PIB. En la información que se proporciona no aparecen los datos anualizados sino los del conjunto de proyectos adjudicados durante el año 2006, con independencia de su periodo de ejecución.

CUADRO 5

Contratos adjudicados por Comunidad Autónoma y tipo de contrato. Año 2006 (M€)

COMUNIDAD	OBRAS	SUMINISTR.	CONS. Y ASISTENC.	SERVICIOS	DIRECTIVA 93/38	OTROS	TOTAL
ANDALUCIA	723,36	971,06	113,17	450,59	0,00	116,19	2.374,37
ARAGON	232,08	81,74	19,74	70,89	0,00	8,46	412,91
ASTURIAS	203,83	51,44	19,23	40,62	0,00	11,93	327,05
CANARIAS	306,04	389,94	30,45	124,55	0,00	211,80	1.062,78
CANTABRIA	208,23	15,08	18,92	14,68	0,00	0,49	257,40
C. LA MANCHA	209,79	201,96	40,32	167,70	0,00	570,95	1.190,71
CASTILLA-LEON	613,36	141,33	42,86	78,58	0,00	406,21	1.282,34
CATALUÑA	1.960,60	492,58	603,18	864,03	10,49	489,68	4.420,55
CEUTA	17,20	3,65	0,67	4,92	0,00	1,25	27,70
EXTREMADURA	392,65	115,07	49,59	70,30	0,00	25,68	653,29
GALICIA	444,11	206,32	42,81	181,43	0,00	211,84	1.086,51
ISLAS BALEARES	94,44	85,34	10,05	42,60	0,00	16,45	248,88
MADRID	650,82	612,43	96,77	462,83	0,00	545,55	2.368,40
MELILLA	25,04	0,61	0,00	4,20	0,00	0,00	29,85
MURCIA	166,69	147,90	14,71	76,77	0,00	56,21	462,27
NAVARRA	71,86	54,34	55,12	0,00	0,00	28,05	209,37
PAIS VASCO	11,23	11,29	0,00	5,98	0,00	0,00	28,50
RIOJA	94,57	48,84	7,83	33,20	0,00	0,28	184,71
VALENCIA	709,68	216,14	59,25	162,98	151,99	100,32	1.400,36
TOTAL	7.135,59	3.847,04	1.224,67	2.856,85	162,47	2.801,33	18.027,95

Fuente: MEH e INE

De los 44.277 millones de euros, el 24,7% correspondía a la Administración General del Estado, el 40,7% a las Comunidades Autónomas y el 15,9% a las Entidades Locales. El resto está clasificado en los llamados sectores especiales.

En el cuadro 5 se observa el detalle por Comunidades Autónomas. De la información que suministra el Registro Público de Contratos se desprenden algunas cuestiones que dificultan el análisis. Así, Cataluña aparece como la comunidad con un mayor importe de contratación (4.420 M€), por encima, por ejemplo, de Andalucía. No obstante, una vez consultadas las memorias de contratación que elaboran ambas comunidades se concluye que en el caso de la Junta de Andalucía solamente se incluyen en el Registro del MEH los contratos de la Administración de la Junta (Consejerías y órganos superiores) y de los organismos autónomos, mientras que en el caso de la Generalitat de Catalunya se incluyen los contratos administrativos de todo el sector público (Administración de la Generalitat, organismos autónomos, entidades de derecho público, sociedades mercantiles, consorcios y fundaciones)²¹. Esto hace que los datos que se presentan no sean homogéneos y, por tanto, resulte difícil sacar conclusiones fiables. Sorprende, en cualquier caso, la falta de homogeneidad de los datos.

Por otro lado, y como ya se ha comentado, cabe tener presente que los datos de que se dispone en el Registro no

²¹ En el año 2006, en Catalunya el importe de las adjudicaciones de la administración general, organismos autónomos y ámbito sanitario representaba el 38% del total (unos 1.500 M€), el resto correspondía a las entidades de derecho público, sociedades mercantiles, consorcios y fundaciones.

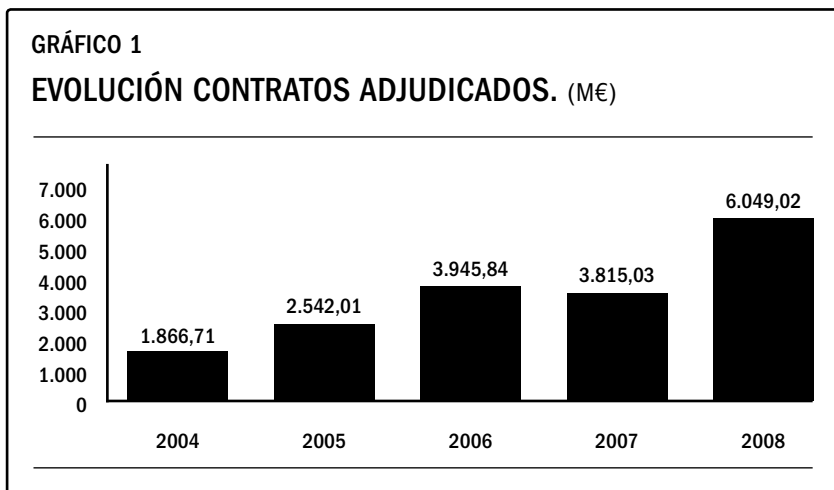
incluyen los contratos menores. Para hacernos una idea aproximada de qué puede representar esta ausencia, resulta interesante consultar la memoria de la Junta de Andalucía, correspondiente al año 2007²². En dicha memoria se incluye, por primera vez, información de contratos menores, aunque únicamente la que corresponde a la Administración de la Junta y los organismos autónomos. Según se desprende de dicha publicación, el 88,2% de todos los contratos que realizaron la Junta y sus organismos autónomos en 2007 fueron contratos menores (82.383 contratos). Si bien en número de contratos es una cifra muy significativa, en importe representan únicamente un 14,3% del volumen de contratación total de ese año (609 M€ sobre 4.247,9 M€).

Registro Público de Contratos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya

En el caso de la Generalitat de Catalunya, como ya se ha mencionado, la información sobre contratación pública se puede consultar con más detalle a partir de los datos del Registro Público de Contratos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), un análisis de los cuales se publica anualmente en una memoria²³.

²² http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/contratacion/c_consultiva/memoria/Memoria2007.pdf

²³ La memoria correspondiente a 2008 se puede consultar en la siguiente dirección de internet: http://www.gencat.cat/economia/doc/doc_91471001_1.pdf



Fuente: Memoria 2008. JCCA

La JCCA traslada la información a la Administración General del Estado, dando cumplimiento a la normativa actual, para que se incorpore en el Registro que gestiona el Ministerio de Economía y Hacienda. Las diferencias que puedan observarse entre ambas fuentes posiblemente se deban al momento en el tiempo de cierre de los registros.

De acuerdo con los últimos datos disponibles correspondientes a 2008, el importe de las adjudicaciones de contratos comunicadas al Registro de la JCCA era de 6.049 millones de euros (IVA incluido). Una parte significativa de este importe corresponde a la adjudicación de contratos de concesión de obra pública para la construcción de la línea 9 del Metro de Barcelona (2.258,4 M€).

En el gráfico 1 se puede ver la evolución del importe adjudicaciones comunicadas al Registro de la JCCA.

Como se puede observar en el cuadro correspondiente al ámbito subjetivo, la mayor parte de la contratación se realiza a través de las entidades del sector público (el 89,6% del importe de las adjudicaciones). En el año 2008, los departamentos de la Generalitat habían adjudicado un 10,4% del total. Ello se explica, en buena parte, porque estas entidades se crearon con la finalidad de servir de instrumento a la Administración para llevar a cabo su política (de infraestructuras, en buena parte de los casos, y también de gestión de servicios públicos). De ahí la importancia de que los registros incluyan la actividad contractual de todos los entes y organismos que configuran el sector público, como es el caso de Cataluña.

Respecto al tipo de contrato, los contratos de obra y de concesión de obra son los que concentran la parte más sustancial de los contratos adjudicados durante 2008 (el 39,7% y el 38% respectivamente)²⁴. Los contratos de servicios concentran el 13,3% del total, mientras que los de suministros tienen un peso del 6,3% y los de gestión de servicios²⁵ únicamente representan el 0,8% del total. Durante el año 2008 no se ha adjudicado ningún contrato de colaboración público-privada, nueva tipología que introduce la Ley 30/2007. Cabe recordar aquí que en el Registro de la JCCA

²⁴ Si se toma como referencia el período 2004-2008, los porcentajes de participación por tipología son: obras: 47,4%; suministros: 10,3%; servicios: 20,8%; gestión de servicios públicos: 3,9%; concesión de obra pública: 16,7%; resto: 0,9%

²⁵ De acuerdo con la Ley 30/2007 de Contratos, el contrato de servicios es un contrato cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro (mantenimiento y reparaciones, transporte, telecomunicaciones, consultoría, publicidad, limpieza, hostelería, etc.). El contrato de gestión de servicios, en cambio, es un contrato administrativo en cuya virtud una Administración Pública encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración encomendada.

no se incluyen los convenios sanitarios con los hospitales de la XHUP ni los conciertos educativos, que, si estuvieran en el Registro, se encuadrarían dentro de la categoría de gestión de servicios públicos.

Otras fuentes de información

Otras fuentes de información, como los informes y estadísticas de la Cámara Oficial de Contratistas de Obras de Cataluña (CCOC) y de la Asociación de Empresas Constructoras

CUADRO 6

Evolución de las adjudicaciones de contratos en Cataluña por ámbito subjetivo. Período 2004-2008 (M€)

ÁMBITO	2004	2005	2006	2007	2008
Departamentos	420,12	508,37	698,84	1.371,59	628,30
Entidades Autónomas	25,29	28,31	62,74	41,51	95,10
Entidades de Derecho Público	167,04	495,55	279,84	778,37	3.150,54
Sociedades Mercantiles	1.027,42	1.271,93	2.161,27	1.304,02	1.819,80
Ámbito Sanitario	226,83	237,57	738,30	311,95	249,37
Consortios	0,00	0,00	4,86	7,02	104,76
Fundaciones	0,00	0,00	0,00	0,57	1,15
Total	1.866,71	2.541,74	3.945,84	3.815,03	6.049,03
Departamentos	420,12	508,37	698,84	1.371,59	628,30
Entidades del Sector Público	1.446,58	2.033,37	3.247,00	2.443,45	5.420,73
Total	1.866,71	2.541,74	3.945,84	3.815,03	6.049,03

Fuente: Memoria 2008. JCCA

de Ámbito Nacional, SEOPAN), dan cifras sobre licitación oficial de obras, por tipos (edificación y obra civil) y Administraciones, que no son del todo coincidentes con los datos del Registro para esta tipología de contratos. Las principales diferencias (al compararlas con los datos correspondientes a la Generalitat) se deben a que los datos se refieren a licitaciones y no a adjudicaciones, y a que no incluyen el IVA²⁶. Si bien las de la CCOC no difieren mucho de las del Registro de la JCCA, las de Seopan se alejan bastante, posiblemente porque no incluyen la información sobre la obra de la línea 9 del Metro.

Presupuestos de la Generalitat de Catalunya²⁷

Si queremos acercarnos al importe de los bienes y servicios públicos comprados por el sector público de la Generalitat al sector privado podemos acudir al presupuesto consolidado de la Generalitat. Evidentemente, el concepto de gasto público no equivale a este pago a terceros por la compra de bienes y servicios públicos, ya que en el primero se incluyen muchos otros conceptos (sueldos y salarios de los trabajadores públicos, ayudas, subsidios y otras transferencias, gastos derivados del pago de la deuda pública).

²⁶ Hasta el ejercicio 2008 las memorias de la JCCC presentaban los datos con IVA. En la memoria correspondiente a 2008 se proporcionan datos con IVA y sin IVA. Por otro lado, los datos a los que hacen referencia las memorias corresponden a adjudicaciones, sin embargo en el Registro Público de Contratos de la JCCC también se dispone de la información de las licitaciones.

²⁷ La información sobre los presupuestos de la Generalitat corresponde a los presupuestos consolidados de la Administración General de la Generalitat y todos los entes que forman parte de su sector público y que están en el ámbito institucional de los presupuestos (organismos autónomos, entidades de derecho público, sociedades mercantiles, consorcios y fundaciones).

CUADRO 7

Evolución de las adjudicaciones de contratos en Cataluña por ámbito subjetivo. Período 2004-2008 (M€)

	2004	2005	2006	2007	2008
Obras	1.124,05	1.288,84	1.950,30	1.864,85	2.398,68
Suministros	241,80	340,42	488,83	418,17	378,83
Servicios	412,26	822,53	1.033,33	725,41	804,22
Consultoría y asistencia	187,37	356,78	605,70	356,44	218,63
Gestión de Servicios Públicos	77,24	71,73	446,72	64,21	45,58
Administrativos Especiales	11,36	0,49	14,00	34,09	123,14
Concesión de Obra Pública	0,00	18,00	12,67	708,30	2.298,57
Colaboración Público-Privada					0,00
Total	1.866,71	2.542,01	3.945,84	3.815,03	6.049,02

Fuente: Memoria 2008. JCCA

El presupuesto consolidado del sector público de la Generalitat de Catalunya para el año 2009 asciende a 36.985 millones de euros, cifra que representa un 16,6% del PIB catalán.

Si a este importe le restamos la parte correspondiente a remuneraciones de personal, gastos correspondientes a pagos por intereses de la deuda y gastos financieros, así como las transferencias que van destinadas a otras Administraciones Públicas, obtendremos una cifra cercana a lo que el sector público de la Generalitat «devuelve» a la sociedad civil, ya sea en forma de transferencias (corrientes y de

CUADRO 8

Licitación oficial de obras en Cataluña por tipo de obras.

(M€, IVA excluido)

	2004	2005	2006	2007	2008	2008 (sin L9)
Edificación	1.064,7	1.777,0	2.543,1	2.250,9	2.459,5	2.459,5
Obra civil	2.053,5	2.740,0	4.342,7	4.905,9	6.158,9	4.211,8
Total	3.118,2	4.517,0	6.885,8	7.156,8	8.618,4	6.671,3
AGE	1.034,6	1.189,0	1.488,3	2.618,0	2.060,6	2.060,6
Generalitat	1.134,9	1.689,2	2.934,7	2.846,2	4.563,4	2.616,4
Adm. Local	948,8	1.638,9	2.462,8	1.692,6	1.994,4	1.994,4
Total	3.118,2	4.517,0	6.885,8	7.156,8	8.618,4	6.671,3
Presupuestaria	3.114,4	4.314,7	6.374,8	6.319,3	6.210,8	-
Extrapresupuestaria	3,8	202,4	511,0	837,5	2.407,6	-
Total	3.118,2	4.517,0	6.885,8	7.156,8	8.618,4	

Fuente: Cambra Oficial de Contractistede Catalunya (CCOC)

CUADRO 9

Licitación oficial de obras en Cataluña por tipo de obras.

Importes en M€ (IVA excluido) Por fecha de anuncio en los boletines

	2004	2005	2006	2007	2008
Edificación	1.460,1	2.296,1	2.721,1	2.211,4	2.422,5
Obra civil	2.187,9	3.891,7	4.752,9	5.268,1	3.930,7
Total	3.648,0	6.187,8	7.474,0	7.479,5	6.353,2
AGE	949,9	1.547,9	1.871,8	3.015,5	1.726,7
Generalitat	1.296,2	2.152,1	2.885,7	2.535,2	2.336,6
Adm. Local	1.401,8	2.487,8	2.716,5	1.928,8	2.290,0
Total	3.648,0	6.187,8	7.474,0	7.479,5	6.353,2

Fuente: Seopan

capital) o de compras de bienes y servicios y de inversiones directas. Se trata de una aproximación ciertamente burda, pero a partir de aquí podemos ir desgranando su composición. Una vez eliminados los conceptos anteriores, el presupuesto asciende a 17.612 millones de euros, lo cual equivale a un 7,9% del PIB catalán. Por tanto, de una forma muy simplificada, se podría afirmar que, de cada 100 euros del presupuesto, 47,6 se destinan a la compra de bienes y servicios, a transferencias y al pago por inversiones, todo ello al sector privado.

Veamos con un poco más de detalle cada grupo de gasto. El importe de las **compras de bienes y servicios** del presupuesto consolidado de la Generalitat asciende a 8.038 millones de euros. Dentro de este capítulo presupuestario encontramos los gastos de alquileres y cánones²⁸, conservación y reparación, suministros, material diverso, así como los gastos de prestación de servicios con medios ajenos a la Administración. Obsérvese que esto constituye lo que podríamos denominar el mercado de compras de bienes y servicios públicos.

Como se puede observar en el cuadro 11, los dos epígrafes de mayor cuantía son los correspondientes a material y suministros, y a prestación de servicios con medios ajenos.

En lo que se refiere a la compra de material y suministros (3.525,9 M€, equivalente al 43,9 % del total de gasto en compras de bienes y servicios) destacan la compra de productos farmacéuticos y analíticas, y de suministros y material sanita-

²⁸ Se incluye aquí, por ejemplo, el pago de los derechos de superficie.

rio (775 M€), los estudios y trabajos técnicos (316 M€), los servicios informáticos y de telecomunicaciones (186 M€), la limpieza (168 M€), el agua y la energía (123 M€), las comunicaciones postales y telefónicas (108 M€), los servicios de seguridad (62 M€) y las compras de mercancías y materias primas (104 M€)²⁹.

El importe de la prestación de servicios con medios ajenos³⁰ es de 3.683 millones de euros (el 45,8 % del total de gasto en compras de bienes y servicios). Una parte muy importante de esta cifra corresponde al ámbito sanitario y adopta en muchos casos las fórmulas de convenios y conciertos. En efecto, el gasto sanitario correspondiente a la prestación de servicios por terceros asciende a 2.845 millones de euros (el 77,3% del total de gasto en servicios prestados por terceros)³¹. La externalización del gasto sanitario engloba, entre otras cosas, la atención hospitalaria (1.107 M€), la salud mental, la atención primaria y la socio-sanitaria. Si se relaciona esta cifra con el presupuesto consolidado de la agrupación de Salud³², se observa que representa casi un 30% del presupuesto: esto equivale a decir que de cada 100 euros del presupuesto de Salud, 30 euros corresponden a gasto en bienes y servicios prestados por terceros por cuenta de la Administración.

²⁹ Algunos de estos servicios, de hecho, también se están prestando con medios ajenos. Por ejemplo los servicios auxiliares de limpieza, seguridad o mensajería.

³⁰ Este artículo presupuestario se aproxima conceptualmente a la tipología del contrato de gestión de servicios públicos, mientras que buena parte del resto de artículos presupuestarios del capítulo 2, compra de bienes y servicios, se podrían aproximar a las tipologías de suministros y de servicios.

³¹ Cabe observar que esta cifra se aleja considerablemente de los datos ofrecidos por el Registro Público de Contratos de la JCCA. La explicación se halla en la fórmula jurídica que revisten los acuerdos entre el Servicio Catalán de Salud y buena parte de los hospitales y otros centros sanitarios, que no es el contrato sino el convenio.

³² Presupuesto consolidado del Departamento de Salud, junto con el de todas las entidades dependientes.

CUADRO 10

Presupuesto del sector público de la Generalitat para 2009.

Importes en M€

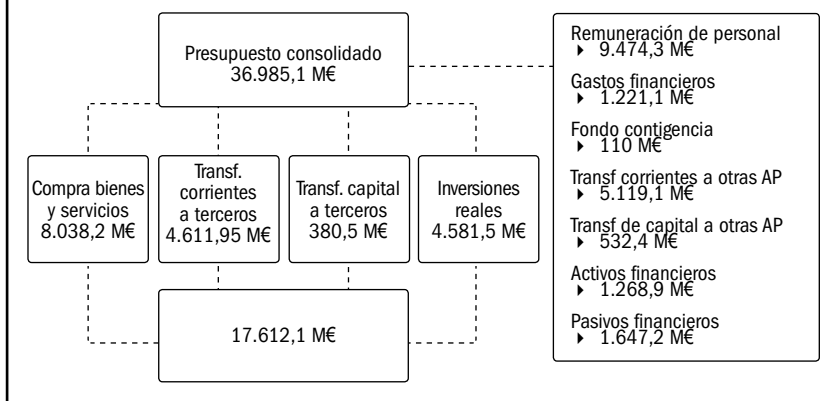
CAPÍTULO	IMPORTE	IMPORTE AJUSTADO*
1. Remuneraciones del personal	9.474,33	9.474,33
2. Gastos corrientes de bienes y servicios	8.038,21	8.038,21
3. Gastos financieros	1.221,06	1.221,06
4. Transferencias corrientes	9.731,08	4.611,95
5. Fondo de Contingencia	110,00	110,00
6. Inversiones reales	4.581,52	4.581,52
7. Transferencias de capital	912,91	380,46
8. Variación de activos financieros	1.268,86	1.268,86
9. Variación de pasivos financieros	1.647,17	1.647,17
Total general	36.985,13	31.333,56
Total capitulos 2+4+6+7	23.263,71	17.612,14

* excluye las transferencias a otras administraciones públicas

Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya

ESQUEMA 1

Presupuestos de la Generalitat para 2009



CUADRO 11: DETALLE DEL CAPÍTULO 2

Compra de bienes y servicios, del presupuesto de la Generalitat de Catalunya para 2009. Importes en M€

DETALLE CAPÍTULO 2	IMPORTE
Alquileres y cánones	462,33
Conservación y reparación	248,54
Material, suministros y otros	3.525,85
Indemnizaciones por razón de servicio	98,31
Publicaciones	20,33
Prestación de servicios con medios ajenos	3.682,86
Total capítulo 2	8.038,21

Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2009

En el campo de los servicios sociales también se encuentran ejemplos del uso de fórmulas de concierto o contrato para prestar servicios por cuenta de la Administración. Así, el presupuesto previsto para 2009 asciende a 364 millones de euros y destacan los servicios prestados por terceros en el campo de la atención a discapacitados (145 M€), la atención a la gente mayor dependiente (98 M€) y la atención a la infancia y adolescencia.

Si centramos la atención en otro capítulo presupuestario, el de **transferencias corrientes** consolidadas, éstas ascienden a 4.612 millones de euros, una vez descontadas las transferencias destinadas a otras Administraciones Públicas. Esta cifra, por tanto, incluye sólo las transferencias que van dirigidas a empresas, familias e instituciones sin ánimo de lucro y al exterior.

Dentro de las transferencias corrientes a empresas privadas (472 M€ encontramos el gasto que prevé efectuar la

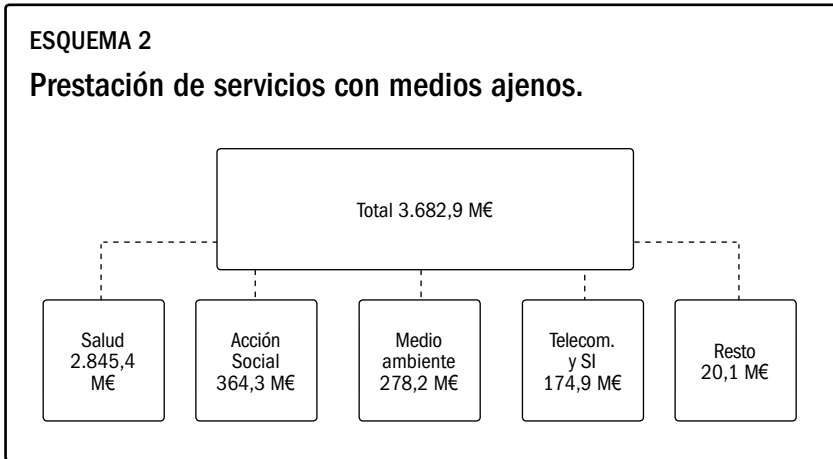
CUADRO 12: DETALLE DEL ARTÍCULO 25

Prestación de servicios con medios ajenos. Agrupación Salud. Importes en M€

DETALLE CAPÍTULO 2	IMPORTE
251.0003 Medicación hospitalaria de dispensación ambulatoria	314,89
251.0004 Atención a la salud mental	319,71
251.0005 Atención a la insuficiencia renal	88,7
251.0006 Rehabilitación	33,4
251.0007 Transporte sanitario y emergencias médicas	48,7
251.0008 Oxigenoterapia	29,7
251.0009 Equipos de atención primaria	264,4
251.0010 Atención hospitalaria y especializada	1.107,03
251.0011 Atención sociosanitaria	314,60
251.0012 Otros servicios de atención especializada	48,43
251.0001-2 Otros	275,56
Total prestación de servicios con medios ajenos	2.845,37

Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2009

Administración generalmente para fomentar un determinado comportamiento (fomento de la I+D empresarial, fomento de un determinado sector productivo, fomento de la cualificación profesional, etc.), pero también hallamos las cuantías destinadas al pago de peajes en sombra, por ejemplo. En el caso de que la Administración haga una concesión con una empresa privada para la construcción de una infraestructura viaria y que la primera se comprometa a pagar una parte o la totalidad del peaje directamente, el importe de dicho peaje figura como transferencias a la empresa concesionaria. También encontramos aquí el importe del gasto destinado al apoyo del transporte público de viajeros realizado por empresas privadas y subvencionado por la Administración (154,5 M€).



Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2009

Las transferencias corrientes a familias y entidades sin ánimo de lucro suman un total de 4.128 millones de euros. Aquí vuelven a mezclarse finalidades diferentes y es necesario bucear un poco más para descubrir los conceptos relevantes para el análisis que nos ocupa. Así, entre las transferencias destinadas a fundaciones y a otras instituciones sin ánimo de lucro podemos encontrar gastos destinados al pago de servicios sociales prestados también por terceros, pero que no aparecen como compras, sino como transferencias. Es el caso de las transferencias a entidades sin ánimo de lucro para la atención a personas discapacitadas (83,9 M€) y otros servicios de protección social (32,2 M€).

Finalmente, destacan por su importe las transferencias en concepto de conciertos educativos con escuelas privadas, que ascienden a 1.018,9 millones de euros. Los conciertos educativos aparecen como transferencia y no como compra

de servicios porque se entiende que se está subvencionando el coste de la educación al alumno. En relación con el presupuesto total de la agrupación Educación, los conciertos educativos representan un 19,7% del total, es decir, de cada 100 euros de presupuesto educativo, casi 20 corresponden a conciertos educativos con escuelas privadas.

El capítulo presupuestario correspondiente a las **transferencias de capital** destinadas a empresas, familias e instituciones sin ánimo de lucro tiene un importe de 380,5 millones de euros (una vez eliminadas las que van a otras Administraciones Públicas). De esta cifra podemos destacar los 40 millones de euros a empresas privadas para la construcción de un gran eje viario en Cataluña (Eix Transversal). Se trata de una aportación de capital de la Administración para ayudar a financiar la construcción. También destacan las transferencias de capital a empresas privadas para el apoyo al transporte público de viajeros.

Si abordamos el caso de las **inversiones públicas**, éstas pueden tener un reflejo presupuestario distinto en función del modo en que se financien³³.

a) Inversiones directas, realizadas por los distintos departamentos, organismos autónomos, entidades de derecho público, sociedades mercantiles, consorcios y fundaciones, con cargo al capítulo 6, «Inversiones reales», del presupuesto público.

³³ A partir de «Aspectos Presupuestarios de la Colaboración Público-Privada» de Mariano Puerto Cela en *Presupuesto y Gasto Público*, 45/2006 (págs. 95-103)

CUADRO 13: DETALLE DEL CAPÍTULO 4 AJUSTADO

Trasferencias corrientes. Importes en M€

DETALLE CAPÍTULO 4 AJUSTADO*	2009
47 transferencias a empresas privadas	471,85
▶ 470 a empresas privadas	445,46
▶ 473 Fondo de gestión de residuos (cánon residuos construcción)	0,00
▶ 479 Compensación de tarifas por uso de infraestructuras	26,39
48 transferencias a familias, entidades sin finalidad de lucro y otros	4.127,62
▶ 480 a familias	806,79
▶ 481 a fundaciones	60,11
▶ 482 a otras instituciones sin finalidad de lucro	483,64
▶ 483 Premios	1,78
▶ 484 a centrales sindicales	0,33
▶ 485 a otros entes corporativos	0,00
▶ 488 Conciertos educativos	1.018,90
▶ 489 farmacia (recetas médicas)	1.756,08
49 transferencias al exterior	12,48
Total capítulo 4 ajustado	4.611,95

* *excluye las transferencias a otras administraciones públicas*

Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2009

- b) Inversiones con pago diferido, que implican retrasar el abono del coste de las obras y de la carga financiera derivadas de dicho diferimiento. En este apartado se incluye el abono total del precio, más conocido como método alemán; la concesión de obra pública, cuando el pago del canon se realiza por la Administración (peaje en sombra); y el contrato de servicios de gestión de autovías.
- c) Inversiones indirectas, realizadas por entidades distintas de la Administración, pero con recursos presupues-

CUADRO 14: DETALLE DEL CAPÍTULO 7 AJUSTADO

Transferencias de capital. Importes en M€

DETALLE CAPÍTULO 7 AJUSTADO*	IMPORTE
77 transferencias de capital a empresas privadas	269,36
78 transferencias a familias, entidades sin ánimo de lucro y otros	111,11
780 a Familias	54,05
781 a Fundaciones	26,74
782 a otras instituciones sin finalidad de lucro	30,31
785 a otros entes corporativos	0,00
Total capítulo 7 ajustado	380,46

* *excluye las transferencias a otras administraciones públicas*

Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2009

tarios. Se trata de transferencias de capital realizadas a entes privados para financiar inversiones, en parte o en su totalidad.

- d) Inversiones con financiación «extrapresupuestaria», que incluyen la concesión de obra pública para la construcción y explotación de infraestructuras, que se financian con los peajes que el concesionario cobra al usuario de las mismas; aunque, si la explotación no resulta rentable, puede recibir de la Administración aportaciones dinerarias o no dinerarias, subvenciones y préstamos participativos³⁴. Fi-

³⁴ Las Administraciones Públicas que no presentan su presupuesto consolidado con todas las entidades que se consideran sector público —como es el caso de la Administración General del Estado— incluyen en este apartado las inversiones realizadas por entidades públicas pero que se financian con las tasas cobradas a los usuarios, sin percibir aportaciones con cargo a los presupuestos públicos (por ejemplo las inversiones en puertos y aeropuertos).

nalmente, pueden incluirse en este apartado la concesión de dominio público, que constituye una modalidad de contrato de obra cuya utilización está prevista para aquellos casos en los que la obra no es susceptible de explotación económica mediante un contrato de concesión. En este caso, la contraprestación al concesionario puede ser el otorgamiento de una concesión de dominio público en la zona de servicios o en el área de influencia que se integra en la obra. Esta forma de retribuir al concesionario no tiene reflejo presupuestario, aunque sí patrimonial.

Las inversiones de las modalidades a) a c) tienen reflejo presupuestario aunque la relación entre la ejecución de la inversión y su traducción en el presupuesto pueda no ser equivalente. Así, en las inversiones directas la cifra que aparece en los presupuestos es una estimación de la ejecución prevista en el ejercicio de que se trate. En cambio, en la modalidad de financiación con pago diferido, se presupuesta al final de la obra, momento en que se realiza la certificación y se procede al pago por parte de la Administración³⁵, o de forma diferida a lo largo de la vigencia de la concesión o del contrato. En el caso de las inversiones con financiación «extrapresupuestaria», éstas, como su nombre indica, no aparecen en el presupuesto.

Los datos de concesiones de obras se pueden obtener del Registro Público de Contratos (contratos de obras adjudica-

³⁵ No obstante, actualmente el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95) imputa el gasto en el momento en que se ejecuta la obra, con independencia de cuando se pague. Por tanto, dado el distinto criterio que rige en el Presupuesto (criterio del pago) y en la Contabilidad Nacional (criterio del devengo), es necesario realizar ajustes por la diferencia, al margen del presupuesto.

CUADRO 15

Concesiones de obras licitadas de importe superior a los 6M€ en Catalunya. Importes en M€

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administración General del Estado	1.068,9	0,0	250,0	7,5	0,0	0,0
Generalitat de Catalunya	1.308,4	254,5	967,6	399,7	823,3	2.648,0
Administración local	14,9	0,0	84,4	272,3	11,0	110,5
Total	2.392,2	254,5	1.302,0	679,5	834,3	2.758,5
España	5.693,4	278,9	6.908,2	4.533,0	9.683,0	5.026,1

Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2009

dos en el ejercicio en cuestión). Otra fuente de información es la que proporciona Seopan³⁶ en sus estadísticas de concesiones. En este caso se trata de cifras correspondientes a las concesiones licitadas por importe superior a los seis millones de euros. Se trata de importes totales que incluyen tanto las concesiones con tarifas pagadas a cargo del usuario como las que son con cargo al concedente, total o parcialmente³⁷.

En la información que acompaña a los presupuestos de la Generalitat de Catalunya se muestra el detalle de las inversiones financiadas con métodos específicos y, a partir de aquí, sí podemos obtener información sobre el volumen que

³⁶ <http://www.seopan.es/>

³⁷ En Abelaira, A (2006) se indica que en el caso del conjunto de España, el porcentaje de pago con cargo al usuario puede oscilar entre el 70,7% del total en el año 2003, al 24,6% de 2005.

representan anualmente las concesiones de obra, así como otras modalidades de inversión.³⁸

En el cuadro 16 se puede observar una tipología y cuantificación de estas inversiones para el caso de la Generalitat de Catalunya³⁹.

Las inversiones reales directas que figuran en el presupuesto consolidado de la Generalitat para 2009 ascienden a 4.581,2 millones de euros.

Las inversiones realizadas al amparo de métodos de colaboración público-privada o análoga ascienden a 1.086,7 millones de euros en 2009. Este importe representa que, del total de inversiones reales previstas para 2009 (5.668,2 M€), aproximadamente el 80% se financiará con cargo a los presupuestos de la Generalitat (inversión directa), mientras que casi un 20% se financiará con métodos de colaboración público-privada. Las concesiones de obra son los métodos más utilizados en la inversión prevista para 2009 (70,7% del total), seguidos del llamado método alemán (20,3%).

Como ya se ha comentado, algunas de estas modalidades de financiación de infraestructuras en colaboración con el

³⁸ En el Informe Económico Financiero de los presupuestos para 2009, en el apartado de «Inversiones de la Generalitat de Catalunya», se puede obtener esta información.http://www15.gencat.cat/ecofin_wpres09/pdf/VOL_P_I EF.pdf En el anexo de inversiones reales que acompaña a los presupuestos también hay un apartado dedicado a las inversiones con financiación específica (no presupuestaria) en el cual se detallan los proyectos, el sistema de financiación y el importe correspondiente al ejercicio 2009. http://www15.gencat.cat/ecofin_wpres09/pdf/VOL_P_AIR.pdf.

³⁹ Para una visión completa sobre el tema, se puede consultar el artículo «La participación privada en la financiación de infraestructuras públicas: La experiencia de la Generalitat de Catalunya» de Agustín J. Abelaira Dapena. *Presupuesto y Gasto Público*, 45/2006 (págs. 129-151) y en el artículo del mismo autor en este anuario.

CUADRO 16
Inversiones con métodos de financiación específicos
Generalitat de Catalunya. Importes en M€

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Concesiones*	29,7	189,1	315,4	250,6	308,4	768,0
▶ Administración y servicios generales	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0
▶ Justicia	16,6	80,9	76,8	80,6	64,2	0,0
▶ Carreteras	13,0	108,2	238,6	168,8	244,2	318,1
▶ Infraestructuras ferroviarias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	450,0
Derechos de superficie	6,9	137,9	354,1	190,8	166,2	97,5
▶ Justicia	0,0	124,9	188,3	119,6	138,9	97,5
▶ Seguridad y protección civil	6,9	13,0	165,8	71,2	27,3	0,0
Método alemán	386,0	474,3	321,2	172,8	185,2	221,2
▶ Carreteras	83,6	116,8	80,9	83,1	60,3	47,0
▶ Infraestructuras ferroviarias	292,7	333,2	178,9	45,9	81,1	123,0
▶ Regadíos	9,7	24,3	61,4	43,8	43,8	51,2
Total inversiones con financiación específica	422,6	801,3	990,7	614,2	659,8	1.086,7
Total inversiones reales en presupuesto	2.122,4	3.766,8	4.050,0	3.675,0	4.169,1	4.581,5
Total inversión real (presupuesto + métodos específicos)	2.545,0	4.568,1	5.040,7	4.289,2	4.828,9	5.668,2
% inversiones específicas s/inversión real total	16,6	17,5	19,7	14,3	13,7	19,2
% inversiones con financiación específica s/PIB	0,3	0,5	0,5	0,3	0,3	0,5

* Concesiones con pago de peaje en sombra

Fuente: Departamento de Economía y finanzas. Generalitat de Catalunya.

sector privado tendrán un impacto presupuestario diferido a lo largo de diversos años, mientras que otras, las extra-presupuestarias puras (concesiones con pago a cargo del usuario), nunca pasarán por el presupuesto. En el cuadro 17 se presenta el impacto presupuestario de estas fórmulas de financiación de infraestructuras en el presupuesto de 2009. El importe presupuestado, 119 millones de euros, corresponde al pago por cánones de derechos de superficie, peajes en sombra y subvenciones de capital a empresas privadas para la construcción de infraestructuras.

En porcentaje sobre el total del presupuesto no suponen un valor muy significativo, pero, a tenor del uso de estos métodos de financiación de infraestructuras, sin duda el importe irá incrementándose en los próximos ejercicios.

Resumen y conclusiones

El objetivo del artículo es acercarse a la dimensión de los espacios de colaboración entre el sector público y el privado desde el punto de vista cuantitativo y, en cierto sentido, estimar de forma aproximada el tamaño del mercado de los bienes y servicios públicos, así como ver cuál es la participación privada en la prestación de bienes y servicios públicos.

Se aborda la cuestión partiendo de una concepción muy amplia de lo que significa la colaboración público-privada (CPP): desde las compras de bienes y servicios, las externalizaciones, las fórmulas de coproducción y la financiación de infraestructuras, hasta las colaboraciones llamadas

CUADRO 17

Gasto previsto en presupuesto derivado de las inversiones con métodos de financiación específicos. Importes en M€

	2007	2008	2009
Prestaciones periódicas derivadas de derechos de superficie	21,6	45,5	42,7
Pago peajes en sombra	4,2	30,8	37,0
Subvenciones de capital a empresas privadas	0,0	60,0	40,0
Total	25,8	136,3	119,7

Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2009

de tipo institucional (frente a las de tipo contractual), es decir, las sociedades mixtas.

En la literatura especializada no abundan los estudios sobre la dimensión económica de la CPP. En el caso de España, algunos estudios sitúan la magnitud de las CPP en el ámbito de las infraestructuras en una cifra en torno al 1-1,5% del producto interior bruto (entre 10.000 y 15.000 millones de euros). Por lo que se refiere a las compras públicas (que, en parte, incluyen las infraestructuras), los datos también varían sustancialmente dependiendo de la fuente utilizada y de la metodología de cálculo. Los últimos datos publicados por Eurostat sitúan el volumen de contratación en España en torno al 4,5% del PIB, valor que coincide con los datos del Registro de Contratos del Sector Público.

El abanico de modalidades de cooperación, la complejidad que revisten algunas de éstas, así como la dinámica de cre-

cimiento que presentan, implica una dispersión de las fuentes de datos que dificulta el análisis y la cuantificación. El presupuesto público como principal fuente de información del gasto público resulta insuficiente, ya que algunas de estas fórmulas de cooperación tienen un claro componente extrapresupuestario mientras que, en ocasiones, aunque las operaciones se registren en el presupuesto, su impacto es diferido en el tiempo y suponen compromisos presupuestarios a largo plazo. Así pues, las fuentes de información se multiplican y un primer esfuerzo radica en la identificación de las mismas.

Existen dos grandes fuentes de información: los registros de contratos, y los presupuestos públicos y la documentación anexa que los acompaña. También se detectan fuentes auxiliares, relacionadas principalmente con la contratación pública, que ayudan a complementar la información.

Para el caso de Cataluña el análisis de los datos ha llevado a consultar la información de contratación pública obtenida a partir de las memorias de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. El volumen de contratos adjudicados en el año 2008 se sitúa sobre los 6.000 millones de euros (un 3% del PIB catalán). A lo largo del período 2004-2008 la contratación pública se ha concentrado en los contratos de obras (47,4% del total), de servicios (20,8%), de concesión de obra pública (16,7%) y de suministros (10,3%). La contratación de gestión de servicios públicos tiene poco peso en el total (3,9%). Una de las razones es que el Registro de Contratos no incluye los conciertos educativos ni tampoco los convenios del Servicio Catalán de la Salud con los hospitales de la red pública.

En cuanto a los datos del presupuesto público, a partir del presupuesto de la Generalitat para 2009 se ha ido separando el grano de la paja para poder obtener una aproximación de las compras del sector público al sector privado y de la participación del sector privado en la prestación de servicios, así como la parte correspondiente a las inversiones.

Una vez eliminados del presupuesto para 2009 los conceptos que no proceden para el caso que nos ocupa, éste asciende a 17.612 millones de euros, lo cual equivale a un 7,9% del PIB catalán. Por tanto, de una forma muy simplificada se podría afirmar que, de cada 100 euros del presupuesto, 47,6 se destinan a la compra de bienes y servicios, a transferencias y al pago por inversiones, todo ello al sector privado.

El gasto previsto en compras de bienes y servicios asciende a 8.038,2 millones de euros en 2009. De éstos, 4.355,3 se destinan principalmente a suministros, alquileres, compra de material y de servicios. El resto, 3.682,9 millones, corresponde a gasto en prestaciones de servicios con medios ajenos, es decir, a encargos al sector privado para que gestionen servicios públicos. Una parte muy sustancial de éstos se efectúa en el sector sanitario (2.845,4 M€) y consiste en conciertos y convenios para prestar atención hospitalaria, salud mental, atención primaria, etc. Esta parte del presupuesto consolidado de salud que se externaliza equivale a un 30% del presupuesto total de salud. Otro ámbito de actuación, con un potencial importante de crecimiento en el futuro, es el de los servicios sociales.

Entre las transferencias corrientes destacan por su importe los conciertos educativos con escuelas privadas que ascienden a 1.018,9 millones de euros y representan casi un 20% del conjunto del presupuesto en educación.

Finalmente, el análisis de las inversiones reales a través del presupuesto y de los anexos de inversiones que acompañan al presupuesto permite concluir que aquellas inversiones financiadas con métodos de financiación específicos o alternativos al presupuesto tradicional, y que cuentan con la colaboración del sector privado, suponen en 2009 casi un 20% de la inversión real prevista para este ejercicio.

Resultaría interesante que las principales fuentes de información de que se dispone, registro y presupuesto, pudieran incorporar cierta información que mejorara la transparencia. Así, en la memoria de la JCCA de la Generalitat sería muy útil que se incorporara información sobre los años de vigencia de los contratos y el detalle sobre la anualidad correspondiente al ejercicio de que se trate. Ello permitiría poner en relación la contratación con otras magnitudes económicas anuales (PIB, presupuesto, inversión, etc.). Otro elemento interesante sería la conexión con el Registro de Convenios y Contratos en el ámbito de la asistencia sanitaria pública y la incorporación de los conciertos educativos, aunque sea como información complementaria por no tratarse de contratos desde el punto de vista jurídico.

En lo referente al presupuesto, cabe valorar de forma muy positiva la información que contienen los presupuestos de la Generalitat de Catalunya, en cuanto permiten hacer el

análisis de los datos consolidados de todo el sector público gracias a una estructura presupuestaria común para todos los entes y organismos, y a la presentación de los datos consolidados. También cabe destacar la información sobre inversiones financiadas con métodos específicos que se presenta en los anexos de inversiones reales. Sería deseable, sin embargo, que se incluyera la información correspondiente al conjunto de la inversión del proyecto y al período de ejecución del mismo, ya que actualmente solo se presentan los datos de la anualidad que se presupuesta.

En ambos casos, sería muy deseable que, a parte de la extensa información sobre adjudicaciones o sobre presupuesto, se dispusiera de la misma información para las liquidaciones anuales.

La mejora de los sistemas de información permitirá mejorar la transparencia, realizar mejores análisis y evaluaciones y, en definitiva, una mejor rendición de cuentas.

Bibliografía

- Abelaira, A. (2006), «La participación privada en la financiación de infraestructuras públicas: La experiencia de la Generalitat de Catalunya» Presupuesto y Gasto Público», 45/2006
- Allard, G. y Trabant, A. (2007) «Public-Private Partnerships in Spain: lessons and opportunities». IE Business School Working Paper. WP 10-07 (10-07-1007)

- Blan-Brune, G., Goldsmith, H. and T.Välillä (2007). «Public-Private Partnerships in Europe: an Update» European Investment Bank. Economic and Financial Report 2007/03.
- Bel, G. (2004) «Estado ¿versus? Mercado». Estudios de Economía Aplicada, agosto año/vol. 22. Número 002. Asociación de Economía Aplicada. Madrid
- Comisión de las Comunidades Europeas (2004): «Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones». Bruselas. COM (2004) 327 final
- Comisión de las Comunidades Europeas (febrero 2004): «A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future» Bruselas.
- DLA Piper (2007): European PPP Report 2007
- IFSL Research (March 2008): «PFI in the UK & Europe in 2008.
- Kaul, I. (2005) «Exploring the policy space between markets and states. Global Public-Private Partnerships». The New Public Finance. Responding to Global Changes. Pp 91-140. Oxford University Press.
- Maystadt, P (2005): «Public-Private Partnerships in Financing and Providing Infrastructure». European Investment Bank. Presentation at the Bridge Forum Dialogue, Luxembourg, 20 January 2005

- Oxford Economics (2008): «The Market for Public Services in the UK »
- Price Waterhouse Coopers (2006): «La solución de la Cooperación Público Privada. Realidad y futuro de las infraestructuras de Europa»
- Puerto, M. (2006): «Aspectos presupuestarios de la colaboración público-privada» Presupuesto y Gasto Público», 45/2006
- Zarco-Jasso, H. (2005): «Public-Private Partnership. A multidimensional model for contracting» IESE Working Paper WP No 584. March 2005

3. La investigación en cooperación público-privada en el Programa PARTNERS

Angel Saz-Carranza

El programa PARTNERS, del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE, pretende mejorar la calidad de la cooperación público-privada. Para ello lleva a cabo tres líneas de actividad dirigidas a la consecución de tres objetivos: formar a directivos públicos y privados, de manera conjunta e interactiva, en la gestión de la cooperación público-privada; investigar y estudiar la cooperación público-privada; y favorecer el encuentro y el conocimiento mutuo entre directivos e instituciones de los sectores público y privado. En las tres áreas PARTNERS ha avanzado de manera importante durante estos primeros meses de funcionamiento. Aquí presentamos el marco conceptual de referencia que guía la investigación de PARTNERS y los primeros trabajos producidos en esta área.

El marco de referencia para la investigación de PARTNERS

Desde PARTNERS conceptualizamos la investigación utilizando tres dimensiones independientes: sector productivo (de la Administración Pública), tipo de cooperación y ámbito de investigación. Estas tres dimensiones no son exhaustivas. Podríamos considerar algunas más, como la dimensión teórica, es decir, la perspectiva teórica desde la cual abordamos la investigación (por ejemplo, la teoría

de la agencia, la teoría del liderazgo relacional, la teoría de costes de transacción o la teoría institucional). Otra dimensión podría ser el nivel de análisis de nuestra investigación (por ejemplo, nivel individual, organizativo, interorganizativo o sistémico). Hemos decidido no incluir estas dos dimensiones —teoría y nivel analítico— en nuestro marco, ya que nuestras investigaciones tienden a incorporar múltiples teorías y niveles. Por motivos de parsimonia conceptual hemos decidido priorizar las tres dimensiones que describimos a continuación.

Sector productivo

Por sector productivo nos referimos a las áreas de trabajo de las Administraciones. Es importante resaltar que nuestra posición de referencia es la Administración. Por tanto, distinguimos entre las áreas tradicionales que estructuran una Administración. Éstas son: promoción económica, salud, educación, justicia, vivienda, servicios sociales, seguridad, cultura, agricultura y territorio. Estos ámbitos cubren todas las áreas finalistas de los gobiernos, aunque su terminología y posición en una estructura organizativa sean cambiantes. Añadimos una última área, que denominamos horizontal, para incluir las tareas horizontales, tales como los recursos humanos, la contratación y el presupuesto.

Tipo de cooperación

Utilizamos la tipología presentada en el primer capítulo de este Anuario, que incluye la regulación de mercados privados, la compra de bienes y servicios, y, en último lugar, las empresas mixtas.



Ámbitos de investigación

Seguimos a Saz-Carranza, Ospina y Vernis (2007) en la distinción que hacen (basándose a su vez en Faulkner y De Rond (2000) de ámbitos de investigación en relaciones interorganizativas. Estos distinguen entre gestión, condiciones estructurales, proceso y evaluación (*performance*).

El ámbito gestión incorporaría temas como liderazgo y habilidades relacionales, gestión del poder y de la confianza, establecimiento de objetivos, estructuración formal de la cooperación y creación de reglas informales y de marcos conceptuales compartidos (Huxham 2004).

El ámbito de las condiciones estructurales, seguramente uno de los ámbitos más investigados desde el campo de las alianzas estratégicas, se centra en estudiar el efecto de las condiciones institucionales y contextuales sobre la cooperación. Es decir, se intenta responder a cómo afecta el en-

Sectores productivos

Promoción Económica

Salud

Educación

Justicia

Vivienda

Servicios Sociales

Seguridad

Cultura

Agricultura y Territorio

Áreas Horizontales

torno—mercado y reglas institucionales—a la cooperación, tanto a la decisión de cooperar como al tipo de cooperación.

Otro ámbito es la investigación del proceso de la cooperación. Éste es un ámbito con gran potencial debido a los pocos estudios realizados. Los enfoques de las investigaciones en este ámbito pueden dividirse en cuatro grupos (Poole and Van de Ven 1989). Las más comunes son las investigaciones que utilizan un enfoque lineal, basado en la tríada creación, funcionamiento y terminación. Otra aproximación común en los enfoques de aprendizaje continuo es la que podemos denominar iterativa, que está basada en un ciclo constante de negociación, ejecución y valoración. Una vez valorado lo ejecutado en la cooperación, las partes vuelven a la negociación.

Las otras dos aproximaciones utilizadas para estudiar procesos son el enfoque evolutivo y el enfoque dialéctico. El enfoque evolutivo se centra en cómo la cooperación se adapta

a su entorno; el dialéctico distingue las dualidades básicas sobre las que pivotará la cooperación a lo largo del tiempo.

Síntesis de la actividad investigadora de PARTNERS 2007-2008

A continuación sintetizamos la producción investigadora de PARTNERS para el período 2008-2009. Concretamente repasamos los siguientes trabajos:

- La cooperación público-privada y la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia. Un estudio de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco
- Fuentes institucionales de desconfianza en la contratación por las Administraciones: una comparación entre servicios sociales domiciliarios y residenciales en España
- El caso de Projectes Territorials del Bages. La complejidad de la colaboración público-privada al servicio del desarrollo territorial
- *Better regulation*: una estrategia ineludible
- El acuerdo estratégico para la competitividad en Cataluña: un caso público-privado de negociación y seguimiento de compromisos

Para cada trabajo repasamos las conclusiones principales y aportamos una tabla resumen. En ésta incluimos el foco de

la investigación, la metodología, las conclusiones principales, así como a qué sector productivo, tipo de cooperación y ámbito de investigación hace referencia el trabajo. Esto deberá permitir una aproximación rápida a cada trabajo y darnos una idea de cómo la investigación de PARTNERS cubre el amplio espectro de la cooperación público-privada.

La cooperación público-privada y la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia. Un estudio de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco

Este trabajo de Serra, Saz-Carranza, Mas e Ysa (2007) hace un diagnóstico exploratorio de la cooperación público-privada en la implementación de la «Ley de la Dependencia» en cuatro comunidades españolas: Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco.

Debido al carácter emergente del sector de la dependencia, el estudio se fundamentó en una metodología de carácter cualitativo basada en entrevistas a cincuenta personas con cuestionarios semiestructurados, en torno a la cooperación público-privada. Se realizaron 16 entrevistas en Cataluña, 12 en el País Vasco, 11 en Madrid, 10 en Andalucía y una persona de otra comunidad que participó en calidad de experto. En cuanto a la vinculación profesional de los entrevistados, fueron 21 representantes municipales —responsables de área y concejales—, cuatro representantes de Diputaciones Provinciales —responsables y técnicos—, seis de Comunidades Autónomas —secretarios o directores generales— y 19 gerentes o directores de área de empresas.

Ámbitos de investigación			
GESTIÓN	CONDICIONES ESTRUCTURALES	PROCESO	EVALUACIÓN (PERFORMANCE)
Liderazgo	Variables explicativas de la decisión de cooperar	Lineal	Persona
Habilidades	Variables explicativas del tipo de cooperación	Cíclico	Organización
Poder		Evolutivo	Cooperación
Confianza		Dialéctico	Sistema / entorno
Objetivos			
Gobierno			
Reglas informales & marcos conceptuales			

La tabla 1 resume las conclusiones principales del trabajo.

La especificidad pública de un servicio reside en que el sector público decida qué se ha de proveer, diseñe la política de provisión, asigne los recursos y asigne el derecho de acceso al servicio. En todas las comunidades la provisión de los servicios a la atención de la dependencia es pública. También en todas es pública la decisión de proveer los servicios y el diseño de la política, incluyendo los recursos y derechos de asignación.

En todas las CC. AA. analizadas los gobiernos autonómicos proveen los servicios residenciales combinando distintos modelos

TABLA 1

Conclusiones principales

- ▶ En las cuatro CC.AA., la tendencia es a la cooperación público-privada
- ▶ La falta de financiación y regulación tiene consecuencias para la cooperación público-privada y es que las empresas sin capacidad de financiación, se ven excluidas de la cooperación.
- ▶ Existe un problema fundamental, que es la falta de conocimiento, información y análisis de la demanda social y del territorio por parte de los actores públicos.
- ▶ Considerar el mapa de operadores privados es relevante al planificar y también al contratar a unos u otros.
- ▶ La mayoría de administraciones públicas valoran de manera positiva la cooperación y la relación con el operador privado.

de producción. Distinguimos tres modelos: estructura pública y gestión pública (producción directa); estructura pública y gestión privada (externalización); estructura privada, gestión privada y plazas concertadas por el sector público (concertación).

En las cuatro CC. AA. la tendencia es a la cooperación público-privada en servicios residenciales. En general también aumentan los mecanismos de financiación privada de la inversión a cambio de la concesión de la explotación por un tiempo determinado (el llamado «modelo alemán»). Sin embargo, aunque la tendencia hacia la cooperación público-privada incrementa, las diferencias entre provincias de una misma CC. AA. son grandes. En algunas zonas se empieza tímidamente a evolucionar hacia estos sistemas; en otras, en cambio, ya están absolutamente consolidados.

En servicios de atención a domicilio, en los casos consultados se externaliza la producción y el seguimiento del servicio, mientras que la Administración mantiene la competencia sobre la adjudicación del servicio a un usuario y las características del servicio adjudicados. El seguimiento del servicio lo realiza la empresa. La coordinación del caso la realiza el productor privado con primaria. En los municipios grandes el territorio se divide en distritos o zonas.

Respecto al diseño y la financiación de la política pública, la asignación de los recursos públicos parece insuficiente. Además, muy especialmente en la atención a domicilio, falta regular el precio público, sobre todo con vistas al copago.

La falta de financiación y regulación tiene consecuencias para la cooperación público-privada, puesto que las empresas sin capacidad de financiación, se ven excluidas de la cooperación. Para trabajar con la Administración Pública hace falta tener una capacidad financiera alta para hacer frente a retrasos en los pagos y, sobre todo, para hacer grandes inversiones. Las organizaciones sociales y no lucrativas están buscando alianzas para poder financiarse.

En todos los casos, la asignación del servicio al ciudadano es una decisión pública. Independientemente de que una parte de la producción se contrate a un operador privado, la atención primaria siempre es la puerta de entrada de los servicios.

En cuanto a las funciones que ejerce el sector público, la Administración debe optimizar la magnitud y el tipo de funciones que lleva a cabo. Esta optimización debe maximizar la

función política, maximizar la función estratégica y limitar la función operativa, entendida como la gestión del contrato, el seguimiento del mismo, la gestión relacional y la evaluación.

Existe un problema fundamental: la falta de conocimiento, información y análisis de la demanda social y del territorio por parte de los actores públicos. Faltan sistemas de información y una cultura de planificación y previsión de la demanda. El instrumento principal para la gestión de la demanda es la lista de espera. Pero ésta es poco fiable ya que algunos usuarios se apuntan «para irse guardando sitio» y otros, en cambio, desisten de apuntarse por lo larga que es la espera.

Considerar el mapa de operadores privados es relevante a la hora de planificar y también de contratar a unos u otros. Las contrataciones públicas tienen un efecto importante sobre el mercado privado. La adjudicación, o no, de un contrato público impacta sobre el mapa de operadores privados, que, en general, son muy dependientes del sector público y sus contratos. Por ejemplo, tanto la concertación pública de plazas privadas como las concesiones afectan a las plazas que se ofrecen directamente al mercado.

La contratación es el tema principal para la mayoría de entrevistados, ya que es el instrumento que marca las reglas del juego. Los operadores privados critican la rigidez de la contratación pública. Por ejemplo, es difícil cambiar los ratios de personal de una residencia si cambia la tipología de usuarios. También se critica la precariedad económica de los pliegos de condiciones técnicas, así como la corta duración del contrato, por lo que algunas empresas deciden no acudir. Muchos contratos son sólo de un año prorrogable. La duración tan corta del contrato hace

que la empresa no pueda planificar, reduce su rendimiento y, por tanto, el valor añadido para el sector público.

En la ayuda a domicilio, muchos municipios no han logrado todavía un equilibrio entre la calidad y la técnica; y el precio y la capacidad de financiación. Los concursos se convierten en carreras a la baja cuando se utiliza terminología ambigua respecto a los perfiles para ahorrar costes; cuando no se contemplan los gastos de gestión; o cuando las empresas utilizan el apartado «mejoras ofertadas» para rebajar el precio de manera encubierta. El contrato debe estar diseñado para incentivar la formación del personal y garantizar salarios adecuados. La subrogación de personal hace que las empresas no inviertan en trabajadores, por lo que se requieren incentivos en el proceso de contratación del operador.

En el ámbito de las residencias, la contratación está muy estructurada. Los contratos definen precios máximos y todo tipo de especificidades, y los ofertantes deben estar acreditados.

En cuanto a la evaluación del servicio, en atención a domicilio es prácticamente inexistente. Además, el servicio gratuito en muchos casos prácticamente invalida la medida de satisfacción del usuario. En servicios residenciales, en cambio, sí que existen evaluaciones e inspecciones.

La evaluación de los servicios subcontratados y el control del sistema en general no deben confundirse con el control de la ejecución de cada servicio con todos los usuarios. En atención a do-

micilio a veces se confunde el control y la evaluación del servicio con una intromisión en el servicio producido y un seguimiento del personal de la empresa operadora. Esto reduce el valor añadido de la subcontratación al reducir la flexibilidad y la eficiencia. En otros muchos casos, por contra, no hay ningún tipo de control. Excepcionalmente, algún ayuntamiento tiene controles de calidad, más allá de un sistema de recepción de quejas y el cotejo de horas prestadas. Y existe algún caso en el que se ha externalizado el control de calidad a una tercera empresa.

En la mayoría de Administraciones Públicas se valora de manera positiva la cooperación y la relación con los operadores privados. Se prefiere la cooperación a la gestión directa, porque los costes son mucho menores, la agilidad mucho mayor, la especialización también es mayor, e incluso se valora la distancia respecto al caso que ofrece la cooperación. Un servicio externalizado puede llegar a costar un tercio de lo que cuesta un servicio de producción directa.

El coste está muy vinculado a los convenios laborales. Por ejemplo, el personal supone el 80% del coste de la atención a domicilio. Algunas empresas reclaman un papel más participativo de la Administración Pública para consensuar los convenios y el mercado laboral. El sector público debería ser árbitro y garante del mercado laboral del sector, no obstante, al ser también cliente y verse afectado por las subidas salariales y las mejoras laborales en general, deja de lado este rol de garante del mercado laboral.

Se valora positivamente el incremento de equidad hacia el ciudadano y la eficiencia debidos a la separación de res-

ponsabilidades: asignación y planificación, y ejecución. De hecho, algunos entrevistados valoraban como beneficio de la externalización la distancia respecto al caso que ofrece la cooperación público-privada.

Un cuasimercado genera entre los operadores un incremento de la eficiencia, la innovación, la comparabilidad, el aprendizaje y la independencia. A la Administración le interesa tener diversidad de cooperadores privados y que exista un cuasimercado. En el ámbito de las residencias y servicios especializados se da un cuasimercado que funciona relativamente bien, debido al rol regulador y acreditador que desempeña el gobierno autonómico en todas las CC. AA.. En cambio, existe una alta heterogeneidad en todos los ámbitos (acceso, cobertura, calidad, etc.) en lo que respecta a los servicios municipales. La heterogeneidad de municipios hace que haya un sinfín de tipos de contratos. Esta heterogeneidad excesiva del ámbito local introduce muchas barreras y obstáculos a la cooperación público privada. Obstáculos que, en cambio, no se dan en los servicios residenciales, al ser más homogéneos.

En general, la empresa privada está poco presente en la provisión de servicios directamente en el mercado en el ámbito de la atención a domicilio. Casi todas funcionan produciendo servicios para la Administración. En la atención a domicilio, la falta de operadores privados en las zonas menos urbanas reduce los beneficios del cuasimercado. Sin un número suficiente de empresas operadoras no se generan la eficiencia, comparabilidad, ni innovación deseadas

y, sobre todo, se generan perjudiciales dependencias para la Administración. En residencias, en cambio, la presencia privada está subiendo mucho en el sector de la atención a las personas mayores.

La siguiente tabla resume este trabajo en términos de nuestro marco de investigación.

La cooperación público privada y la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia. Un estudio de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco.	
Foco	▶ La cooperación público-privada en el despliegue de la Ley de la Dependencia.
Método	▶ Codificación temática de conversaciones en profundidad con 50 gestores públicos y privados.
Conclusiones	▶ Ver tabla de la página 87
Sector	▶ Servicios sociales
Tipo	▶ Transacción
Ámbito	▶ Gestión

Fuentes institucionales de desconfianza en la contratación por las Administraciones: una comparación entre servicios sociales domiciliarios y residenciales en España

A partir del trabajo que acabamos de mencionar sobre el estado de la cuestión de la cooperación público-privada en los servicios sociales, en éste, Saz-Carranza y Serra (2009) abordan de manera exploratoria la desconfianza institucional. Este trabajo, publicado en inglés en la

revista indexada *Public Management Review*, se centra, como indica su título, en la confianza en la cooperación público-privada.

Utilizando parte de los datos ya recopilados en el trabajo sobre el estado de la cuestión, el artículo se plantea responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las principales fuentes de desconfianza en la contratación público-privada? ¿Por qué? Las preguntas están justificadas por el hecho de que, aunque es bien conocido que la confianza es un ingrediente importante en la gestión de la cooperación (Rousseau, Sitkin, Burt y Camerer, 1998) y la contratación (Van Slyke, 2005), los especialistas en cooperación público-privada a menudo la han pasado por alto (Edelenbos y Klijn, 2007).

El artículo responde a estas preguntas de investigación comparando dos subcampos de servicios sociales en España: los servicios sociales domiciliarios y los servicios sociales residenciales. Se analizan, a través de la codificación (Miles y Huberman, 1994), datos de conversaciones en profundidad con 38 entrevistados (Rubin y Rubin, 2005). El análisis de los datos sugiere que, en contraposición a lo que sucede en el área de los servicios sociales residenciales, existe desconfianza mutua entre los sectores público y privado del subcampo de los servicios sociales domiciliarios. Se propone que las fuentes de desconfianza en el área de los servicios sociales prestados en el hogar son de carácter institucional (Zucker, 1986). Estas fuentes son: regulación y legislación insuficientes, falta de certificación empresa-

rial, y baja capacidad administrativa de las Administraciones locales.

El artículo sostiene que el tipo de contratación que se da en el ámbito de los servicios sociales es la que se conoce como «clásica» o «adversarial». Este tipo de contratación se basa en una licitación competitiva y en relaciones entre cliente y proveedor antagónicas, distantes y cortas. Por tanto, la desconfianza institucional es particularmente grave en la contratación clásica, por una ausencia de confianza basada en un proceso. El artículo, por tanto, concluye recomendando incrementar la confianza institucional y pasar a una contratación «relacional» u «obligacional», que es la basada en relaciones de confianza y a medio plazo.

La siguiente tabla resume este trabajo en términos de nuestro marco de investigación.

Fuentes de desconfianza intersectorial identificadas empíricamente.	
Desconfianza del sector privado hacia el sector público:	▶ Desconfianza
▶ Falta de regulación del servicio técnico	
▶ Diversidad de municipios	
▶ Procedimientos de contratación deficientes	
▶ Cultura organizativa de servicios sociales por las administraciones locales	
Desconfianza del sector público hacia el sector privado:	
▶ Falta de mecanismos de certificación empresarial	
▶ Falta de conocimiento y control sobre la prestación del servicio	

Fuentes institucionales de desconfianza en la contratación por las administraciones: una comparación entre servicios sociales domiciliarios y residenciales en España.

Foco	▶ La confianza en la cooperación público-privada.
Método	▶ Codificación temática de conversaciones en profundidad con 38 gestores públicos y privados.
Conclusiones	▶ Las fuentes de desconfianza en los servicios sociales domiciliarios son institucionales: regulación y legislación insuficientes, falta de certificación empresarial y baja capacidad administrativa de las administraciones locales. Se recomienda incrementar la confianza institucional a la vez que pasar a una contratación más relacional.
Sector	▶ Servicios Sociales.
Tipo	▶ Transacción.
Ámbito	▶ Gestión / Condiciones estructurales.

El caso de Projectes Territorials del Bages. La complejidad de la colaboración público-privada al servicio del desarrollo territorial

Este primer volumen de la colección Relatos Programa PARTNERS, contiene el relato de la experiencia de Projectes Territorials del Bages (PTB). Frente a una serie de retos para el desarrollo territorial del Bages (comarca situada en el centro de Cataluña) —como la creciente ocupación de suelo por parte de empresas con poco valor añadido—, un grupo de personas y entidades preocupadas por el desarrollo del territorio, compuesto por el Ayuntamiento de Manresa, Caixa Manresa y un pequeño grupo de empresarios significativos de la comarca, deciden impulsar la sociedad público-privada PTB a principios de 2002. PTB es un proyecto de colabora-

ción público-privada innovador en Cataluña, que nace con la voluntad explícita de desarrollar proyectos estratégicos que ayuden a dinamizar el territorio y a desarrollar la actividad económica de la comarca.

Ante el potencial de la cooperación público-privada y los retos que plantea, esta publicación es un intento de documentación y análisis del caso de PTB, para poder extraer de él algunas recomendaciones y conclusiones. Un equipo del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE, a través de entrevistas en profundidad, ha desarrollado este relato.

La tabla que sigue resume las conclusiones principales de este trabajo.

Conclusiones principales

- ▶ La colaboración interorganizativa es difícil porque ha de hacer frente a una inherente tensión: la tensión entre la diversidad y la unidad.
- ▶ La barrera más importante a la que debe hacer frente un partenariado público-privado es la visión que cada sector tiene del otro.
- ▶ La distinción entre lo técnico y lo político comporta un problema importante, ya que la Administración es, a la vez, juez y parte.
- ▶ Las claves del éxito de un partenariado son los liderazgos, los espacios de aprendizaje, las habilidades negociadoras y empáticas, la comunicación interna y la gestión del contexto político.

La complejidad de la realidad social, en la que abundan los problemas perversos (wicked), hace que a menudo ningún

actor pueda lograr sus propósitos por sí solo. Esto es especialmente relevante en el relato que presentamos aquí. Ni el sector público ni el empresarial pueden promover, de manera unilateral, el desarrollo territorial. Por tanto, surge la necesidad de cooperar entre organizaciones y sectores para alcanzar el metaobjetivo compartido de desarrollar el territorio.

Junto con el aumento de la cooperación público-privada, aparece un dato contradictorio: el hecho de que los esfuerzos de cooperación interorganizativa tiendan en su mayoría a fracasar. Está constatado —y este relato lo confirma— que cooperar es sumamente difícil. Los fracasos en las experiencias colaborativas se atribuyen a la ausencia de liderazgo y capacidades de gestión. De hecho, estudios recientes concluyen que la gestión y el liderazgo de la cooperación, el partenariado, la alianza o la red son más importantes para la consecución del éxito que las características estructurales o las condiciones iniciales de la iniciativa interorganizativa.

La gestión de la interacción público-privada es, pues, fundamental para el éxito de la colaboración entre organizaciones. Esto se debe a que la colaboración organizativa es difícil porque ha de hacer frente a una tensión inherente: la tensión entre la diversidad y la unidad. La colaboración se da entre organizaciones diversas y autónomas que aportan recursos esenciales para alcanzar el objetivo compartido. La riqueza y el valor añadido de la cooperación es justamente que permite atraer y combinar recursos y características que ninguna organización o actor posee por sí solo. Las diferentes características y recursos de las organizaciones colaboradoras se dan justamente porque son diferentes entre ellas. Las organizaciones son diferentes porque

tienen habilidades, culturas organizativas, marcos de referencia e identidades diferentes; por lo tanto, los partenariados, las redes y las alianzas son internamente diversos.

El otro polo de la tensión se encuentra la unidad. Para poder aprovechar los diferentes recursos y características que aportan los diferentes miembros, hay que ser capaz de actuar de manera colectiva. Y esto sólo es posible si existe una mínima unidad en lo referente, por ejemplo, a los objetivos a alcanzar, a los marcos de referencia y a los sistemas de valores compartidos, así como una identidad común. Sin esta unidad, no sólo no podrán capitalizarse los diferentes recursos disponibles, sino que probablemente se generarán conflictos entre los diferentes actores. La unidad que proporciona la jerarquía entre departamentos y componentes dentro de una misma organización debe generarse de otra forma en una colaboración, puesto que las partes son autónomas y pueden abandonar el partenariado o negarse a contribuir con sus recursos. En definitiva, sin unidad no se puede colaborar y ésta no puede imponerse.

La diversidad requiere una cierta unidad para poder cooperar, pero con frecuencia la diversidad se convierte en desunión y conflicto. En este sentido, en el ámbito interorganizativo se da el mismo fenómeno que entre los individuos. La diversidad es positiva si es una heterogeneidad constructiva. Pero una heterogeneidad mal gestionada se convierte en desunión o en heterogeneidad destructiva.

Ahora bien, en partenariados entre actores públicos y privados, como es el caso de Projectes Territorials del Bages, la tensión que se produce es, si cabe, todavía más fuerte.

Ello se explica porque la diversidad es muy alta y porque los objetivos a alcanzar son complejos y requieren mucha actividad conjunta y, por tanto, mucha unidad entre las partes. El nivel de unidad requerido es elevado porque no se trata simplemente de intercambiar información o de coordinar unas cuantas actividades. Tiene que haber un alto grado de unidad porque hay que apostar fuerte, aportando importantes recursos —ya sean financieros, relacionales o de legitimidad—, y acordar cuestiones centrales, como, por ejemplo, una visión del territorio y una estrategia de desarrollo.

Paralelamente a este requerimiento de mucha unidad, observamos que la diversidad de una colaboración público-privada es también muy elevada. Las diferencias entre organizaciones públicas y privadas son muy grandes, mayores que entre organizaciones de un mismo sector. Las maneras de pensar, de operar y de actuar entre las organizaciones de los dos sectores y el propósito último de cada actor —los conceptos de bien público y de beneficio privado, para el sector público y para el privado, respectivamente— son profundamente diferentes. Se ha constatado empíricamente que el control y las rigideces a las que está sometido un gerente público en materia de contratación de personal, de compras y de presupuesto son más elevados que los que se imponen a un gerente privado. También se ha comprobado que, aunque los niveles de motivación de gerentes públicos y privados son similares, los factores motivadores son muy diferentes. Los primeros tienden a valorar menos la retribución financiera que los segundos. Los contextos operativos de cada organización son muy distintos: unos están sometidos a la presión de la competencia y el mercado, mientras los otros lo están a la esfera política.

En definitiva, las colaboraciones público-privadas son difíciles, pero cada vez son más habituales. Además, hay una necesidad clara de comprender mejor cómo se gestionan y se lideran de manera efectiva estas colaboraciones, haciendo frente a las dificultades que impone generar una alta unidad ante una alta diversidad.

Del relato de PTB podemos deducir, de manera tentativa, algunas conclusiones sobre cuáles pueden ser las problemáticas principales de un partenariado público-privado, así como los factores de éxito en su gestión. Todos los implicados destacan que ha sido un proceso difícil, sobre todo por los problemas y las tensiones que surgían en la colaboración entre organizaciones públicas y privadas, y que se han tenido que generar constantemente consensos en todos los ámbitos sociales. El relato ilustra la dificultad de generar unidad en medio de tanta diversidad.

La barrera más importante a la que debe hacer frente un partenariado público-privado es la visión que cada sector tiene del otro. Ambos sectores tienen percepciones incompletas del otro. Las visiones reduccionistas del político cínico, el funcionario burócrata y el empresario sin escrúpulos todavía están muy presentes. Estos estereotipos se deben a la diferencia entre ambos sectores, además de a la carencia de conocimientos del otro sector. En el sector público todavía existe cierta animadversión hacia el beneficio particular. Del mismo modo, muchos empresarios no han incorporado el concepto de garante del bien público que tiene la Administración Pública, o la distinción —a menudo, contraposición— entre los ámbitos político y técnico dentro del sector público.

La distinción entre lo técnico y lo político comporta un problema importante en las colaboraciones público-privadas de desarrollo territorial de este tipo: la Administración —por ejemplo, el Ayuntamiento de Manresa— es, a la vez, juez y parte. Es juez porque es quien debe tramitar y aprobar muchos pasos en el proceso de desarrollo. Este papel lo ejerce el ámbito técnico de la Administración. Sin embargo, también es parte, puesto que es miembro, y en PTB el Ayuntamiento de Manresa es el segundo miembro más importante en términos de inversión. Por tanto, se da el caso de que, desde el ámbito político del Ayuntamiento de Manresa, a través de su representante en el consejo de administración de PTB, se avala una actuación de PTB, que, posteriormente, un técnico del Ayuntamiento de Manresa matiza por un motivo técnico o de reglamentación. Estas situaciones generan confusión y frustración en aquellos miembros del sector empresarial que no tienen presentes las diferentes funciones de la Administración.

Sin embargo, el relato también nos da algunas pistas sobre cuáles pueden ser las claves del éxito de un partenariado de este tipo. Encontramos que son fundamentales los liderazgos, los espacios de aprendizaje, las habilidades negociadoras y empáticas, la comunicación interna y la gestión del contexto político.

Un esfuerzo como el de PTB requiere unos liderazgos públicos y privados muy fuertes. En PTB esto lo han aportado personas clave, capaces de legitimar y de dar un apoyo muy fuerte a la colaboración, entre otros: el alcalde de Manresa, el director general y el director adjunto de Caixa Manresa, así como empresarios ilustres y reconocidos de la zona.

El aprendizaje es importante ante el desconocimiento mutuo y permite generar unidad al crear unos marcos comunes de referencia, unos valores compartidos y una confianza. PTB lo ha logrado generando unos espacios de aprendizaje compartido. El aprendizaje sobre el otro y sobre cómo te ve el otro a ti ha sido un elemento que todos los entrevistados han destacado.

Aparte de los liderazgos y del aprendizaje, parece necesario que exista una unidad gestora conciliadora, empática y hábil para el éxito de una cooperación como PTB. Se precisa mucha «mano izquierda» y capacidad para ir alimentando y nutriendo el partenariado.

Finalmente, un punto fundamental es la gestión del contexto interno y externo del partenariado. Las crisis que se comentan en el relato han tenido mucho que ver con la gestión de los miembros de PTB menos informados y con sus partes interesadas. PTB experimenta un cambio sustancial y muy positivo a partir del momento en que empieza a comunicar y a informar a los actores internos —como los ayuntamientos minoritarios— y a gestionar el contexto político. Hay actores internos más o menos implicados, pero todos han de estar bien informados de las actuaciones. Sobre todo los ayuntamientos minoritarios, pues, aunque su inversión en recursos financieros sea relativamente modesta, son indispensables en términos de legitimación social y política de las actuaciones de PTB. El personal de PTB se dedica intensivamente a estas tareas.

En cuanto a la gestión del contexto externo, se produce un cambio enorme desde el momento en que PTB se da cuenta de que tiene un efecto sobre la dimensión política y social,

y que ésta le afecta también. La incorporación de un panel de expertos para legitimar los proyectos de PTB, la gestión de los medios —de los cuales se lamentan tanto los representantes del sector privado como los políticos y los movimientos sociales—, las visitas a otros parques con representantes de diferentes sectores y la selección de los proyectos de manera transparente e incluyendo a diferentes actores en el jurado son muestras de gestión del contexto político.

En definitiva, las dificultades de las colaboraciones son muy notables pero, tal como nos muestra el caso de PTB, pueden abordarse con liderazgos potentes, con el aprendizaje continuo, con habilidades negociadoras y con mucha comunicación y gestión relacional.

La siguiente tabla resume este trabajo en términos de nuestro marco de investigación.

El caso de Projectes Territorials del Bages: La complejidad de la colaboración público-privada al servicio del desarrollo territorial.	
Foco	▶ Documentación y análisis de retos que plantea la cooperación público-privada.
Método	▶ Entrevistas en profundidad.
Conclusiones	▶ Ver tabla de "Conclusiones principales" presentada en la página 97.
Sector	▶ Desarrollo económico territorial.
Tipo	▶ Organización.
Ámbito	▶ Gestión.

***Better regulation*: una estrategia ineludible**

En este segundo número de la colección Relatos Programa PARTNERS, Baiges, Gibert, Pellisé y Tornabell (2008) producen un ensayo que sintetiza los objetivos y las características básicas de una estrategia *better regulation*, los aspectos clave para implementarla con éxito, así como los avances más importantes que se están produciendo actualmente en Europa en esta materia.

Podemos distinguir dos escenarios diferentes de regulación. Primero, podemos referirnos a la regulación de todo el sistema socioeconómico en general. Este primer escenario se manifiesta claramente en la actualidad con la fuerte intervención pública en el sistema financiero privado. En segundo lugar, encontramos un escenario mucho más concreto: la regulación de mercados de interés general, como la electricidad o el agua. En estos casos, la regulación se convierte en un mecanismo destinado a promover, incentivar o provocar actuaciones coherentes con los objetivos de las políticas públicas sectoriales. El debate sobre el nivel de regulación y su calidad —probablemente dos debates diferentes, basados en argumentos también bastante diferentes— es permanente. Las evidencias que aportan hechos recientes, y no tan recientes (desde el fracaso del Consenso de Washington sobre todo en Latinoamérica —necesitada de una renovación profunda de sus instituciones— hasta la crisis financiera de 2008), parecen generar consenso sobre lo inadecuado de la afirmación «la mejor regulación es la no regulación» que han mantenido los neoliberales de última hornada. Parece también, sin embargo, que cualquier regulación no es mejor que ninguna regulación. La *better regulation* parece la exigencia mínima desde la que afrontar este reto.

Esta publicación se centra justamente en esta preocupación y quiere contribuir a promover las condiciones para el desarrollo de sistemas regulatorios capaces de alcanzar «los objetivos públicos de una manera más eficiente, minimizando (I) las cargas administrativas que soportan ciudadanos y empresas derivadas del cumplimiento de las normas, (II) los efectos no deseados que a menudo aparecen y (III) los efectos anticompetitivos que pueden derivarse de la aplicación de las normas».

Como comentan los autores, actualmente se estima que «los costes administrativos del conjunto de la Unión Europea [...] se sitúan entorno al 3,5% del PIB comunitario [...] España [con un 4,6% del PIB] figura entre los países con un porcentaje de costes administrativos con respecto al PIB superior a la media de la UE-25». Por lo tanto, es un tema absolutamente relevante para nuestras sociedades y donde España puede y debe mejorar mucho.

Los autores transmiten, con convencimiento, que entrar decididamente en un proceso bien instrumentado de *better regulation* es una cuestión ineludible hoy en día en cualquier país. La Unión Europea ha realizado un planteamiento muy claro: disponer de un marco regulatorio de calidad es una variable clave para que la UE llegue a ser una economía dinámica y competitiva en el contexto de un entorno global. Sin embargo, el proceso de mejora normativa, así como la consecución de los objetivos de reducción de cargas administrativas, en el marco de una estrategia *better regulation*, obligan tanto a la UE como a sus Estados Miembros y a todas las

Administraciones (estatal, autonómica, local). En el Consejo Europeo de marzo de 2008 se destacó, nuevamente, la estrategia *better regulation* como prioridad clave para los próximos años. La iniciativa se sitúa como un aspecto transversal a tener en cuenta en todas las formaciones de los Consejos de Ministros. Asimismo, se ha aprobado el nuevo ciclo 2008-2010 de la Estrategia de Lisboa renovada, que pone más énfasis en la implementación de las reformas aprobadas. En definitiva, el ensayo concluye que es importante que Europa sea globalmente competitiva. Y puede serlo sin perjuicio de que algunos de sus territorios queden al margen de la evolución general. Por eso es necesaria la autoexigencia de Cataluña y de España para intensificar y sistematizar una estrategia *better regulation*, si no se desea perder competitividad internacional.

La siguiente tabla resume este trabajo en términos de nuestro marco de investigación.

<i>Better Regulation: Una estrategia ineludible.</i>	
Foco	▶ Los objetivos y las características básicas de una estrategia <i>better regulation</i> , los aspectos clave para implementarla con éxito, así como los avances más importantes que se están produciendo actualmente en Europa en esta materia.
Método	▶ Revisión bibliográfica.
Sector	▶ General.
Tipo	▶ Autoridad.
Ámbito	▶ Gestión.

El acuerdo estratégico para la competitividad en Cataluña: un caso público-privado de negociación y seguimiento de compromisos

Saz-Carranza, Acebillo y Serra (2009) recogen en esta publicación una experiencia larga, exitosa y relevante en relación con un aspecto de la cooperación público-privada: la cooperación en el diseño y la implementación de estrategias globales de desarrollo. El texto relata el contenido y la gestación del Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana (en adelante Acuerdo estratégico). El ámbito de la concertación de políticas públicas y el diálogo social es un tema muy relevante en la actualidad, como se puede constatar a diario en los periódicos. El removido escenario económico, que refleja una alteración del statu quo económico y de los valores y modelos de gobernanza del sistema institucional financiero, productivo y regulador, obliga a desarrollar nuevas formas de gestión del sistema económico y social que deben asegurar la máxima legitimidad, aceptación y apoyo de la sociedad. En este sentido, el Acuerdo estratégico se muestra como una experiencia avanzada y pionera en esta forma de nueva gobernanza del sistema productivo y social y se constituye en una plataforma sólida y ya consolidada desde la que afrontar los importantísimos retos que se plantean en este momento en el mundo.

El Acuerdo estratégico va más allá de los tradicionales diálogos sociales y, por diversas razones, es un ejemplo paradigmático del llamado «gobierno abierto» (*open government*).

En primer lugar, el objeto de negociación es muy amplio y no se reduce, como ha sido habitual tradicionalmente, al mercado laboral —como indica su nombre—. Además, el nivel de detalle y cuantificación de la financiación del Acuerdo y, sobre todo, el establecimiento de compromisos en este campo, cuantificados y temporalizados clara y explícitamente a través del presupuesto, lo hacen probablemente único. Por otra parte, el mecanismo de seguimiento y responsabilización es otra característica distintiva y relevante.

La metodología utilizada para la redacción del relato se ha basado, sobre todo, en la realización de entrevistas en profundidad con representantes de todos los actores institucionales formalmente implicados en el Acuerdo.

Las conclusiones principales del trabajo se resumen en la tabla que sigue.

Conclusiones principales

- ▶ Los motivos por los que los actores deciden participar y poner en marcha el proceso son: todos los actores comparten el diagnóstico social que se requiere en una intervención conjunta; se dan unas relaciones previas; y existe una cultura de concertación y de diálogo intersectorial.
- ▶ Al iniciar el proceso de negociación es central: decidir los puntos sobre los que se quiere debatir; determinar reglas y mecanismos de coordinación; y considerar quién entra a negociar.
- ▶ La coordinación se cedió al Departamento de Economía y Finanzas porque: es transversal internamente en el gobierno y tiene mucho poder, por controlar el presupuesto.

La investigación permite deducir y apuntar una serie de proposiciones preliminares sobre la gestión de procesos de negociación y la gestión de redes cooperativas. Es desde esta perspectiva como, a continuación, se comprende el Acuerdo estratégico y se realiza una valoración de los elementos clave que han determinado el proceso. Los motivos por los que los actores deciden participar y poner en marcha un proceso como el del Acuerdo son tres. En primer lugar, todos los actores comparten el diagnóstico social que se requiere en una intervención conjunta. En segundo lugar, se dan unas relaciones previas al Acuerdo con experiencias relativamente positivas. Por último, el Acuerdo estratégico se genera en el seno de una cultura de concertación y de diálogo intersectorial. Seguramente, estos tres motivos también constituyen factores de éxito, en tanto que determinan la predisposición de los actores para cooperar y alcanzar un acuerdo.

Al iniciar el proceso de negociación, tres temas resultan centrales. En primer lugar, hay que referirse al objeto y el foco de la red cooperativa, lo que supone decidir los puntos sobre los que se quiere debatir y, por tanto, constituye un debate en sí mismo. Un segundo punto que hay que determinar antes de empezar a negociar son unas mínimas reglas y mecanismos de coordinación. Finalmente, hay que considerar quién entra a negociar y quién no. En el caso estudiado, tanto los temas y la estructura de negociación como los actores se determinan en el momento de la firma de la Declaración.

Respecto a la coordinación, se cedió el liderazgo al Departamento de Economía y Finanzas por dos motivos principales:

porque es transversal internamente en el ámbito de gobierno, y porque tiene mucho poder por el hecho de controlar el presupuesto. Ambos puntos son importantes en el sentido de que, cuando se trata de negociar con el Gobierno, hacerlo con un departamento transversal y con poder relativo sobre toda la institución resulta fundamental a fin de garantizar cierta coherencia y alineamiento del propio Gobierno. La decisión sobre quién entra o no en la red es también un tema clave, ya que determinará de manera fundamental la legitimidad de la negociación. Esta decisión es, a menudo, un foco importante de problemas. Es preciso subrayar asimismo que, como cabía esperar, todos los miembros protegen su exclusividad y representatividad y, por tanto, creen que están todos los que «debían estar».

Por lo que respecta a los temas que tratar y a los objetivos que pactar, es necesario que sean considerados con una alta legitimidad social y sean importantes para todos los actores negociadores. En el caso estudiado, la legitimidad de los temas tratados se ve reforzada por agentes externos —el Consejo de Expertos, por medio de su informe; o agentes académicos en la coordinación metodológica y participación, sobre todo en el primer proceso de negociación—.

Tanto la primera negociación (2004) como la negociación de la revisión del Acuerdo (2007) empiezan siendo amplias y se restringen en el momento de la concreción y aprobación final. Sin embargo, existen diferencias entre ellas. Un motivo que explica por qué la negociación de la revisión del Acuerdo es más difícil que la primera es que la experiencia de la falta de definición de los indicadores en el se-

guimiento del Acuerdo 2005-2007 hace que las partes deseen concretar mucho más las medidas de la revisión. Otra razón que hace más compleja la revisión del Acuerdo es que los actores han aprendido y han aumentado sus expectativas respecto al proceso. Un tercer factor que dificulta la revisión es su magnitud: hay más medidas, más departamentos implicados y más presupuesto.

Otra diferencia importante entre ambas negociaciones es que la correspondiente a la revisión del Acuerdo consta de dos partes claramente diferenciadas. La primera fase es amplia y estructurada, y no permite una negociación suficientemente estrecha. Además, se parte de un documento base que no ha sido generado entre todos, sino elaborado unilateralmente por el Gobierno —lo que no permite que todos los actores compartan un mismo punto de partida—. Una consecuencia de esto es que la segunda fase es mucho más larga, debido a que surgen discrepancias que no se han podido discutir y, por tanto, están por cerrar. Otra consecuencia es que resulta difícil garantizar que las personas involucradas en ambas fases de la negociación sean las mismas.

Los puntos que se muestran más resistentes al consenso son aquellos en los que participa más de un departamento del Gobierno. Esto se debe a que, cuantos más actores implicados hay, mayor complejidad existe; pero también al hecho de que llegar a un acuerdo con sindicatos y patronales no es igual de prioritario para todos los departamentos. Otra interpretación puede ser que los departamentos quieran capitalizar los acuerdos de ma-

nera individual y no a nivel gubernamental. Como contrapartida, el Acuerdo permite distribuir entre todos los departamentos la presión de alcanzar acuerdos sociales.

En cualquier caso, parece claro que la mejora de la participación y la coordinación de todos los departamentos en el proceso del Acuerdo preocupa, principalmente, a quien lo coordina (el Departamento de Economía y Finanzas). Una muestra de esta preocupación es la creación de enlaces departamentales en la revisión del Acuerdo estratégico para 2008-2011.

El grado de dificultad para alcanzar un consenso es lógicamente más alto en aquellos puntos que son centrales para todos los actores. De estos puntos hay pocos, pues, aunque en el primer Acuerdo había 100 medidas y en el segundo 200, no todas son igual de importantes para todos los actores. Lo que también parece pesar en la capacidad de alcanzar acuerdos es el grado de enquistamiento de los problemas tratados: los problemas históricos y crónicos que han generado muchas experiencias negativas y fracasos llevan consigo la pesada carga de la memoria.

En los casos en que no es posible alcanzar un consenso, y ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en algunos temas, el proceso estudiado muestra que resulta clave decidir un marco y unas reglas para continuar negociando y dialogando. Una vez alcanzado un acuerdo, su seguimiento resulta fundamental; y así lo expresan todos los actores entrevistados. Es necesario destinar la es-

estructura y los recursos necesarios para esta función. En efecto, aunque no exento de problemas, el seguimiento ha sido uno de los puntos más valorados del Acuerdo por todas las partes. Además, una ventaja añadida de consensuar las políticas públicas es la presión que ejercen los actores sobre su seguimiento, lo que fortalece la implementación y rendición de cuentas de las políticas concertadas. Las discusiones durante el seguimiento respecto al grado de alcance de los compromisos ilustran los límites, o como mínimo la dificultad, de la objetividad en procesos socioeconómicos y políticos. Las problemáticas se dan en torno a la recogida de la información, la incapacidad de verificarla y la definición de los indicadores. Asimismo, la valoración del Acuerdo en términos de efectividad e impacto resulta técnicamente difícil por la inexistencia de información, por problemas de temporalidad y a causa de la multitud de variables existentes.

A pesar de esto, todos los actores valoran el Acuerdo de manera muy positiva. Como mínimo, valoran el hecho de que se establezca un marco de diálogo social permanente en el país. En este sentido, el hecho de que se llevara a cabo la revisión del Acuerdo es indicador de que el primero —el Acuerdo 2005-2007— fue una experiencia que tenía elementos de mejora, pero bastante positiva como para continuar apostando por ella.

A modo de conclusión, entre las premisas que determinan la consecución del Acuerdo, los representantes de todas las instituciones señalan la importancia de la actitud de las personas que participan y del deseo real de llegar a

puntos de consenso, y reconocen que la negociación supone, muy a menudo, ceder en algunos ámbitos. A este respecto, se subraya la importancia de la «mano izquierda» y de las actitudes positivas y empáticas. Asimismo, la gestión y el liderazgo del Departamento de Economía y Finanzas resultan fundamentales en este Acuerdo. La reflexión metodológica para el diseño del propio proceso y la existencia de un equipo de seguimiento y coordinación proactivo y dinamizador —que es parte de ese proceso, pero al mismo tiempo se percibe como suficientemente imparcial y transparente— parecen también condiciones importantes. Finalmente, el proceso precisa de gobiernos con la suficiente convicción como para compartir con actores externos la definición de sus políticas y, lo que es más importante, los resultados obtenidos.

La siguiente tabla resume este trabajo en términos de nuestro marco de investigación.

El acuerdo estratégico para la competitividad en Cataluña: un caso público-privado de negociación y seguimiento de compromisos.

Foco	▶ La gestión de la cooperación en el diseño y la implementación de estrategias globales de desarrollo.
Método	▶ Entrevistas en profundidad con representantes de todos los actores institucionales formalmente implicados
Conclusiones	▶ Ver tabla de la página 109.
Sector	▶ General.
Tipo	▶ Transacción
Ámbito	▶ Gestión.

Conclusiones

La intención de este capítulo era, por un lado, introducir el marco conceptual que utiliza PARTNERS para organizar su investigación y, por el otro, resumir para el lector las conclusiones de los trabajos de investigación realizados. La tabla a continuación recoge el encaje de los trabajos en el marco conceptual.

Los trabajos de investigación según el marco conceptual de investigación PARTNERS.

PUBLICACIÓN	SECTOR	TIPO	ÁMBITO
La cooperación público-privada y la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia.	Servicios sociales	Transacción	Gestión
Fuentes Institucionales de Desconfianza en la Contratación por las Administraciones	Servicios sociales	Transacción	Gestión / Condiciones estructurales
El caso de Projectes Territorials del Bages	Desarrollo económico	Organización	Gestión
<i>Better Regulation</i>	[General]	Autoridad	Gestión
El acuerdo estratégico para la competitividad en Cataluña	[General]	Transacción	Gestión

Como muestra la tabla, el ámbito central de la investigación PARTNERS es la gestión de la cooperación público-privada. Esto es así por varios motivos: la gestión de la cooperación es seguramente uno de los ámbitos menos estudiados de la cooperación. Pero es justamente el más determinante para el éxito de la cooperación (Dyer et al 2007). El proceso por el que evoluciona la cooperación y la evaluación (performance) de

la misma son los otros dos ámbitos a la vez interesantes e infra-investigados. Éstos han sido menos estudiados por la dificultad de incorporar la variable tiempo en la investigación. Es decir, para investigar los efectos o la evolución de la cooperación se requieren datos longitudinales —antes, durante y después de la cooperación— y, por tanto, marcos temporales muy amplios. Sin duda, estudiar estos ámbitos es un tema pendiente para PARTNERS.

En cuanto al tipo, PARTNERS ha cubierto —y pretende cubrir— los tres tipos distintos: autoridad, transacción y organización, aunque seguramente con un énfasis en los dos últimos.

Finalmente, en relación a los sectores productivos investigados, encontramos servicios sociales, desarrollo económico local y «general» (que se refiere a investigaciones que no se centran en ningún sector en particular). Debido al número de sectores productivos, es poco realista querer abarcarlos todos. Especialmente, teniendo en cuenta que los sectores son altamente idiosincrásicos y se diferencian mucho entre sí. Esto hace que los resultados de las investigaciones puedan ser poco o nada transferibles entre diferentes sectores. Por ello, PARTNERS se centra especialmente en los dos sectores investigados hasta el momento: servicios sociales y desarrollo económico local. A éstos, PARTNERS suma otros dos sectores horizontales: infraestructura y tecnologías de la información y comunicación.

Bibliografía

- Baiges, E., Gibert, A., Pellisé, C. & Tornabell, I. 2008, *Better Regulation: Una estrategia ineludible*, Relatos PARTNERS, Barcelona.

- Dyer, J.H., Powell, B.C., Sakakibara, M. & Wang, A.J. 2007, “The Determinants of Success in R&D Alliances”, Proceedings of the Academy of Management Annual Meeting, vol. Philadelphia.
- Edelenbos, J. & Klijn, E. 2007, “Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration”, Administration & Society, vol. 39, no. 1, pp. 25-52.
- Faulkner, D.R., Mark 2000, Cooperative strategy: economic, business and organizational issues, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Huxham, C. 2003, “Theorising collaboration practice”, Public Management Review, vol. 5, no. 3, pp. 401-424.
- Miles, M.B., A.M. 1994, Qualitative data analysis an expanded sourcebook, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Poole, M.S. & Van de Ven, Andrew H. 1989, “Using A Paradox To Build Management And Organization Theories”, The Academy of Management Review, vol. 14, no. 4, pp. 562-578.
- Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S. & Camerer, C. 1998, “Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust”, Academy of Management Review, vol. 23, no. 3, pp. 393-404.
- Saz-Carranza, A., Ospina, S. & Vernis, A. 2007, “Leadership of Interorganizational Networks” in 21st Century Ma-

nagement: A Reference Handbook, ed. C. Wankel, Sage Publications, Thousand Oaks, pp. 291-300.

- Saz-Carranza, A. & Serra, A. 2008, El caso de Projectes Territorials del Bages: La complejidad de la colaboración público-privada al servicio del desarrollo territorial, Relatos PARTNERS, Barcelona.
- Saz-Carranza, A., Acebillo, M. & Serra, A. 2009, El acuerdo estratégico para la competitividad en Cataluña: un caso público-privado de negociación y seguimiento de compromisos, Relatos PARTNERS, Barcelona.
- Saz-Carranza, A. & Serra, A. 2009, “Institutional Sources of Distrust in Government Contracting”, Public Management Review, vol. 11, no. 3, pp. 263-279.
- Serra, A., Saz-Carranza, A., Mas, P & Ysa, T. 2007, La cooperación público privada y la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia. Un estudio de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco, ESADE-URL, Barcelona.
- Van Slyke, D.M. 2005, “Agents Or Stewards: How Government Manages Its Contracting Relationships With Nonprofit Social Service Providers”, Academy of Management Proceedings, , pp. D1-D6.
- Zucker, L.G. 1986, “Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure”, Research in Organizational Behavior, vol. 8, pp. 53-111.

PARTE II

Las diferentes dimensiones de la CPP

4. La regulación como armisticio entre mercado y política. Impacto de la crisis de 2008.

Antón Costas

La crisis de 2008 y el retorno del interés por la regulación

Si se hiciese una estadística de los términos económicos más utilizados en los medios de comunicación y en el debate político económico desde el inicio de la crisis de 2008, con seguridad el término «regulación» aparecería en uno de los primeros puestos del *ranking*.

La crisis bursátil y financiera que está detrás de la tremenda recesión económica que vivimos ha vuelto a centrar la atención en la necesidad de la regulación de la economía. Durante el último cuarto de siglo, tanto los intereses empresariales como la teoría económica y el discurso político-económico dominantes habían defendido la conveniencia de desregular los mercados. El supuesto que alimentaba esas propuestas era la idea de que los mercados desregulados eran más eficientes que los regulados. La crisis de 2008 hizo añicos esa creencia.

Probablemente la etapa que se abre ahora se parecerá a la que emergió después de la Gran Depresión de la década de los treinta del siglo pasado. Aquel *crash* y aquella depresión fueron en buena medida el resultado de la falta de regulación de los mercados financieros. La salida de aquella crisis vino de la mano de dos tipos de nuevas re-

gulaciones. Por un lado, de una nueva regulación de los mercados, en particular, del sistema financiero. Por otro, de una nueva regulación del sistema económico, mediante unas políticas fiscales y monetarias de inspiración *keynesiana*. Emergió así un nuevo papel del estado en la economía que se apoyó en tres pilares: la regulación, tanto de la microeconomía como de la macroeconomía; un nuevo protagonismo en la producción de servicios públicos a través de empresas estatales y municipales; y las políticas de gasto social. El resultado fue la llamada «economía mixta», una nueva forma de capitalismo en el que política y mercado se combinaron para mejorar el funcionamiento de la economía.

La crisis financiera de 2008 tuvo su origen en la supresión de una buena parte de la regulación financiera que surgió tras la crisis de los treinta. La salida a la crisis de 2008 exige plantearse el papel de la regulación en el funcionamiento eficiente de los mercados.

Estamos, por tanto, ante un nuevo reto para la regulación, y este reto hace necesario un análisis pragmático que, más que orientarse a la búsqueda de una regulación óptima, intente comprender las razones del zigzag que periódicamente experimentan las formas de regulación de la economía, cuyo movimiento se parece al de un péndulo que oscila entre dos extremos: el mercado y la política. Este enfoque debe mirar la regulación como un armisticio entre mercado y política; un armisticio que permita una colaboración cuyas formas cambien con el lugar, el tiempo y las circunstancias.

Naturaleza de la regulación

La economía, como actividad humana, se relaciona con tres cuestiones básicas a las que toda sociedad ha de dar respuesta: ¿qué bienes y servicios se van a producir?, ¿cómo se van a producir? y ¿cómo se van a distribuir entre los diferentes agentes sociales?

Si miramos a nuestro alrededor vemos que para responder a estas cuestiones todas las sociedades utilizan, en grado diferente, una combinación de tres mecanismos: el mercado, la producción directa por parte del sector público y la regulación.

La regulación emerge como una especie de colaboración público-privada orientada a conciliar la eficiencia de los mercados con el objetivo de equidad que persigue el Estado.

Aunque su uso es impreciso, «regular» consiste en limitar las decisiones de empresas y consumidores en sus actividades de producir, vender o consumir, mediante normas o restricciones emanadas de una autoridad pública. Esas restricciones pueden afectar a los precios, a las cantidades, a los estándares de calidad de los bienes o a la autorización para desarrollar determinados tipos de actividades.

La regulación económica puede ser vista como un tipo particular de normas que orientan y condicionan el comportamiento social. Por un lado, existen normas de cortesía y buena educación que, aunque no están incluidas en las leyes, se consideran de obligado cumplimiento moral. Por otro, están las normas con contenido legal,

como las normas de tráfico. A estas normas con contenido coactivo las llamamos regulaciones. Generalmente emanan de alguna autoridad, pero pueden proceder también de órganos colectivos, como algunas colectividades de regantes que regulan el uso del agua entre los agricultores.

El uso de ese término es reciente, tanto en Europa continental como en Latinoamérica. Se introduce a partir de los procesos de liberalización que tuvieron lugar a partir de los años ochenta. Con anterioridad el término utilizado era el de «reglamentación» o «controles directos» que sugieren una intervención más intensa.

Por lo tanto, la regulación se diferencia de otras formas de intervención pública en que no sustituye al mercado, sino que le ayuda a encontrar un nivel de equilibrio socialmente eficiente. Es decir, aquel nivel de precios, cantidades y calidades que maximice el nivel de bienestar agregado para el conjunto de la sociedad y no sólo el interés privado del productor. La regulación busca, por tanto, conciliar la eficiencia de los mercados con la equidad a través de la política. Es, por decirlo así, una especie de armisticio entre mercado y política para colaborar en la gestión eficiente y equitativa de la economía. Otra cosa es que se logre.

Razones para regular

El objetivo que subyace a la actividad reguladora es evitar que productores y/o consumidores, llevados por la búsqueda de su interés privado, decidan producir o consumir más

(o menos) de un bien de lo que a la sociedad le conviene. Lo mismo se aplica a los precios de esos bienes.

Ejemplos clásicos de este posible equilibrio ineficiente son el de una actividad productiva contaminante o el consumo de tabaco en un recinto cerrado. Si la empresa y el fumador no incorporaran en sus decisiones de producción o consumo el efecto negativo que sus actividades provocan en el bienestar de otras empresas o personas, se produciría o consumiría una cantidad de producto mayor de la que es óptima para el conjunto de la sociedad. En ese contexto, la regulación busca obligar a la empresa o al fumador a incorporar en sus costes privados ese «coste externo» (externalidad) que tiene para otros individuos.

Partiendo de la hipótesis de que, como norma general, los mercados son eficientes y logran que los precios igualen a los costes totales sociales de producir o consumir determinado bien, el análisis económico ha ido identificando las principales causas por las que, en algunos casos, los mercados puedan no alcanzar ese equilibrio eficiente.

A grandes rasgos existen tres grandes tipos de situaciones que justifican la regulación. Una tiene que ver con la existencia de poder de monopolio por parte de una empresa; otra con la existencia de efectos externos (externalidades) en la producción o consumo; por último, hay también actividades en las que existe una asimetría entre la información que tienen productor y consumidor respecto a los atributos y cualidades del bien, circunstancia que hace que las cantidades y precios no sean los socialmente óptimos.

El problema del poder del monopolio es especialmente relevante en las industrias de red relacionadas con la producción de servicios públicos de telecomunicaciones, energía, agua, transporte o servicios postales. Estas industrias son, en su totalidad o en parte, ejemplos de lo que los economistas llaman actividades económicas con características de «monopolio natural», es decir, actividades donde existen economías de escala, que hacen que los costes marginales de producir una unidad adicional disminuyan a medida que se producen más unidades. En este tipo de actividades, lo que interesa a la sociedad es que exista una sola empresa en el mercado que, atendiendo a toda la demanda, pueda disminuir los costes marginales y trasladar esta disminución a los precios finales que pagan los consumidores por el servicio.

Ahora bien, el riesgo para la sociedad es que esa empresa que está sola en el mercado acabe comportándose como un monopolista, reduciendo la cantidad producida, subiendo el precio por encima del de equilibrio y deteriorando la calidad del servicio. Nos encontramos aquí con el llamado dilema del monopolio natural: por un lado, existen razones económicas para darle a una empresa el monopolio del servicio, pero, por otro, eso incentiva comportamientos monopolistas contrarios al interés de los consumidores. Evitar que se produzcan esos comportamientos monopolistas es el objetivo básico de la regulación de las infraestructuras privadas de servicios de red o servicios públicos.

A lo largo del siglo XX la solución a este dilema ha sido de dos tipos. Por un lado, la solución europea ha consistido en

intentar resolver ese dilema mediante la producción de esos servicios públicos a través de empresas públicas. La solución norteamericana ha sido, por lo general, la empresa privada regulada.

A partir de los años ochenta del siglo pasado, y al impulso de las políticas de liberalización y privatización, el modelo ha ido convergiendo hacia la opción norteamericana de empresa privada regulada.

Actividades que se regulan

La regulación económica moderna surgió inicialmente a finales del siglo XIX vinculada especialmente al control de la conducta de las empresas privadas de las industrias de servicios públicos o *public utilities*.

Después de la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX, la actividad regulatoria fue extendiéndose a otras industrias diferentes a la de los servicios públicos, como la financiera o la de seguros, con el objetivo de proteger el interés de los depositantes e inversores y el interés público en general.

Posteriormente, en la segunda mitad del siglo pasado, el campo de la regulación se extendió para abarcar ámbitos relacionados con la salud y la seguridad en la producción y consumo de bienes, y con el impacto de las actividades productivas y de consumo sobre el medio ambiente. Ejemplos de esas regulaciones son las normas de seguridad que han de cumplir los automóviles; las normas de higiene y seguridad en el trabajo; y las normas para la producción, venta y consumo de productos industriales o alimentarios.

Por razones sociales y medioambientales, este tipo de regulaciones ha ido creciendo a medida que se han ido reduciendo las regulaciones por razones económicas, como consecuencia de los procesos de liberalización que se pusieron en marcha en los años ochenta. Esto ha dado como resultado que sea difícil encontrar una actividad con contenido económico que no esté sometida a algún tipo de regulación, aún cuando en muchos casos se hace difícil identificar cuál es el interés público que persiguen esas regulaciones.

Modos de regular

Tan importantes como las razones para la regulación son los modos o instrumentos que se utilizan para controlar las actividades reguladas.

A la hora de influenciar la conducta y las decisiones económicas de las empresas y de los individuos, los responsables de la política económica pueden optar por dos caminos:

Instrumentos basados en incentivos de precios. Ejemplos típicos son las subvenciones y los impuestos. No restringen la capacidad de elección de los agentes económicos, aun cuando influyen en su bienestar. Este tipo de intervenciones dan lugar a lo que los economistas llaman «efectos sustitución» de unos bienes por otros.

Instrumentos que restringen las elecciones de los agentes económicos. En términos generales, a este tipo de instrumentos les llamamos «regulaciones». Son restricciones

impuestas por las autoridades reguladoras a la libre discrecionalidad de los individuos y de las empresas. Al actuar de esta forma, las autoridades públicas se apoyan en el poder de coacción del Estado. La regulación es, por tanto, el uso del poder coercitivo del Estado para limitar las elecciones discrecionales de los agentes económicos con el objetivo de buscar el bien común.

Convencionalmente, las regulaciones suelen clasificarse en dos grandes grupos:

Regulaciones económicas. Se relacionan especialmente con la competencia en los mercados y, en particular, con el llamado problema del «monopolio natural». Es decir, con actividades económicas en las que, como en el caso de las industrias de red, existen economías de escala en la producción que hacen socialmente más eficiente que exista una o pocas empresas. Los instrumentos más utilizados son las regulaciones de precios, cantidades y de entrada de nuevas empresas en esas industrias. Como hemos señalado, este tipo de regulaciones económicas ha tendido a decrecer con las políticas de liberalización.

Regulaciones sociales. Se relacionan con la salud, la seguridad de los productos y el medio ambiente. Al contrario que las regulaciones económicas, su tendencia es al crecimiento, debido, por un lado, a los problemas relacionados con las «externalidades» y, por otro, a la importancia creciente que ha ido adquiriendo el concepto de «riesgo» en nuestras sociedades.

En relación con el problema de la regulación de las infraestructuras privadas de servicios públicos los métodos más generalmente utilizados son los siguientes:

Fijación del coste del servicio. Este sistema ha sido de uso frecuente en la fijación de precios o tarifas de la industria eléctrica, telecomunicaciones, agua, ferrocarriles, transporte aéreo o servicios postales. Mediante metodologías específicas, el regulador lleva a cabo un reconocimiento de los costes que implica la producción y gestión del servicio y una tasa de retorno «razonable» a los capitales invertidos. Este método ha suscitado numerosas críticas dado que puede producir resultados que se alejan de los precios eficientes. Además, se ha llamado la atención sobre los incentivos a la captura del regulador. Los procesos de liberalización que se han llevado a cabo en las dos últimas décadas han tendido a introducir más competencia y a permitir la fijación libre de los precios por parte del mercado.

Fijación de precios máximos. Permite un mayor margen a las empresas para que fijen sus precios por debajo de un precio máximo o «techo» fijado por el regulador. Se usó en los tiempos de racionamiento. Su uso se generalizó en los inicios del proceso de liberalización de estos servicios en los años ochenta. Sin embargo, plantea problemas, dado que requiere continuos ajustes a medida que las empresas obtienen mejoras de productividad, sacan al mercado nuevos productos o servicios, se producen cambios en la demanda, o se manifiestan descensos notables en la calidad del servicio.

Contratos de concesión de licencias o permisos. Además de ser especialmente frecuente en los servicios públicos, como el agua, este tipo de regulación también es frecuente cuando se asigna un recurso escaso, como el uso del espacio radioeléctrico. Mediante procedimientos de concurso que utilizan criterios objetivos y subjetivos, el regulador selecciona quién de entre los concursantes servirá mejor el interés público. Algunos economistas han señalado que este mecanismo puede alcanzar mejor la eficiencia que los anteriores. Tras su amplia utilización, especialmente en Latinoamérica en los inicios de la liberalización de los ochenta, la experiencia enseña que no se trata de un objetivo fácil. El hecho de que haya habido que renegociar un elevado número de contratos poco después de haberse obtenido la misma sugiere que este método de regulación presenta dificultades.

Fijación de estándares de calidad del servicio. En este caso, el regulador establece los atributos de calidad que ha de tener el servicio que reciben los consumidores. Este tipo de regulaciones está experimentando un enorme crecimiento, a la vista de que la liberalización ha venido acompañada, en algunos casos, de un deterioro de la calidad del servicio. Una de las dificultades que plantea la fijación de estándares es que el regulador, además de necesitar conocer la estructura de costes de las empresas, debe tener una buena información sobre las preferencias de los consumidores y su disposición a pagar por diferentes niveles de calidad. Esta información no suele estar disponible, de ahí el riesgo de incurrir en fuertes ineficiencias. En los últimos años se están desarrollando procesos de informa-

ción, consulta y negociación entre reguladores, consumidores y empresas que implican verdaderos procesos de colaboración público-privada de gran interés.

Todos y cada uno de esos métodos de regulación tiene ventajas e inconvenientes a la hora de alinear el comportamiento de la empresa con el interés público que persigue la regulación. La elección de uno u otro método depende más de las características institucionales de cada país o sector que del análisis económico. Como hemos señalado, no existe un método de regulación óptima. La literatura reciente sobre los resultados de los métodos de regulación de la tasa de retorno o de la fijación de precios máximos apunta a que, a pesar de sus diferencias metodológicas, los resultados de ambos métodos convergen en la práctica.

No hay una tendencia clara de la regulación en el caso de los servicios públicos después de dos décadas de liberalización. Los métodos se mueven en un rango de estrategias que va desde el uso del mercado puro a la empresa pública, pasando por contratos de concesión o por la regulación discrecional. En los últimos años se observa el uso creciente de métodos que mezclan varios de los métodos regulatorios mencionados. Los contratos privados en los que empresa y cliente establecen precio y calidad se están utilizando en el caso de grandes clientes eléctricos, pero su uso es reducido. Por otro lado, se observa un cierto retorno a la empresa pública y, en particular, a fórmulas mixtas de empresa pública y mercado. Como conclusión muy general, se podría decir

que la regulación avanza hacia fórmulas de colaboración público-privadas que alimentan la idea de regulación como armisticio entre mercado y política que hemos señalado en reiteradas ocasiones.

Efectos de la regulación

Los efectos de la regulación han estado, a lo largo del tiempo y hasta la actualidad, sometidos a fuerte controversia. En gran parte se debe a que esos efectos de la regulación están condicionados por tres factores: en primer lugar, están condicionados por la dificultad analítica de aislar los resultados de la regulación sobre el funcionamiento de los mercados y de los agentes económicos; en segundo lugar, los efectos no dependen sólo de los métodos utilizados, sino también de la forma en la que los reguladores los llevan a la práctica; y, en tercer lugar, los efectos parecen depender del grado de intensidad que la regulación llega a alcanzar en cada actividad regulada y en cada país. La idea es que el incremento de la regulación puede mejorar la eficiencia para niveles bajos de intensidad regulatoria, pero, a partir de cierto umbral, nuevos aumentos pueden perjudicar la eficiencia de los mercados.

En una primera etapa, los resultados de la amplia investigación que se comenzó a llevar a cabo en Estados Unidos, a partir de los años sesenta y setenta, no apoyaron a los partidarios de la regulación (Breyer y MacAvoy, 1987). Estos pobres resultados incentivaron los procesos de liberalización que comenzaron a ponerse en marcha en ese país a partir de finales de los años setenta, en sectores como el

transporte aéreo, el sistema financiero, la electricidad, las telecomunicaciones y otros.

Paralelamente, los pobres resultados de las empresas públicas europeas, y el distinto comportamiento de la productividad y de la innovación empresarial en Estados Unidos y Europa durante los años noventa del siglo pasado, llevaron a la UE y a varios gobiernos nacionales, especialmente al Reino Unido, a impulsar procesos de privatización de los antiguos monopolios de servicios públicos y de liberalización de los mercados tanto de servicios públicos como de bienes. Lo mismo ocurrió en América Latina.

La OCDE ha intentado analizar los efectos de la regulación. A partir de la elaboración de una amplia base de datos que recoge las distintas formas del control estatal de los mercados de productos, ha elaborado índices de intensidad regulatoria que permiten análisis económicos, relacionando esa intensidad con otras variables que miden el dinamismo innovador y económico de los países. Además de la OCDE, otros organismos económicos nacionales e internacionales están llevando a cabo esfuerzos similares. Así, el Banco Mundial ha construido dos bases de datos relacionadas con la regulación. Uno es la base «Doing Business» de calidad de la regulación (<http://www.doingbusiness.org>) y otra es de gobernanza y calidad de las instituciones (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/index.html>). La idea que surge de estos estudios, especialmente de los de la OCDE, es que un menor nivel de regulación tiende a favorecer la innovación y el dinamismo económico. El efecto parece ser

mayor en el caso de las regulaciones administrativas que en el de las económicas.

Sin embargo, otros estudios apuntan a que los efectos parecen ser más complejos que una simple relación lineal entre regulación y dinamismo económico. Algunos estudios apuntan a una relación en forma de U invertida. Como ya hemos señalado, para niveles bajos de intensidad regulatoria, los aumentos de regulación tendrán efectos beneficiosos en la eficiencia, sin embargo, superado cierto umbral, los efectos serán negativos. Esta relación no lineal hace que se deba ser prudente a la hora de prejuzgar los efectos de la regulación y, especialmente, a la hora de identificar buena regulación con desregulación.

La crisis de 2008 es la comprobación dramática de las consecuencias que se derivan de confundir economía de libre mercado con mercados desregulados. La desregulación de los mercados financieros propició las conductas de fuerte riesgo que están detrás de la destrucción de riqueza y empleo que ha traído la recesión.

A la vez, tanto en Latinoamérica como en Europa y en los propios Estados Unidos, está surgiendo un cuestionamiento creciente de los efectos de la privatización y liberalización de los servicios públicos. Aun cuando, a corto plazo, no es de esperar que haya reversiones en esos procesos, la crisis de 2008 puede acentuar este malestar con los efectos percibidos de la privatización y la liberalización, y favorecer algún tipo de reversión en el ciclo de las políticas regulatorias.

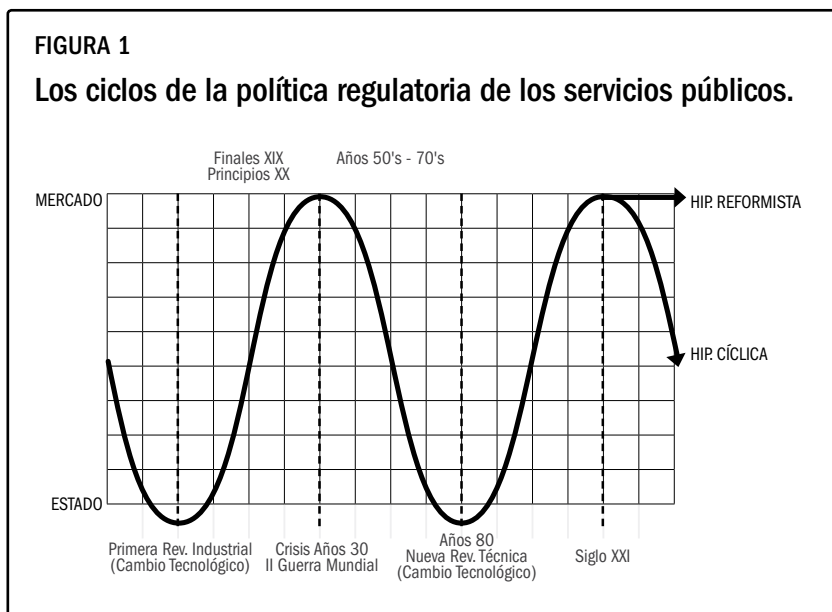
El ciclo de las políticas de regulación

El deseo de conseguir una buena regulación no puede entenderse como la búsqueda de una regulación óptima e inmutable a lo largo del tiempo. No hay una regulación óptima que dure toda la vida y que pueda trasladarse de un sector a otro y de un país a otro. La regulación dura lo que dura. La búsqueda de una regulación óptima, clara, coherente y estable en el tiempo es como la búsqueda de la piedra filosofal. No existe una regulación así.

Como he estado señalando, la regulación es un armisticio temporal entre el mercado y la política. Un acuerdo de colaboración público-privada cuyo contenido va variando con el paso del tiempo, de fórmulas en las que, en unas etapas, predomina el mercado, en otras en las que predomina la política, para después volver al mercado.

La figura 1 muestra el ciclo histórico de las políticas regulatorias relacionadas con la gestión de los servicios públicos económicos.

En una primera fase, que comprende desde el nacimiento de estos servicios, en la segunda mitad del siglo XIX, hasta el primer tercio del siglo XX, el modelo dominante de provisión fue el de mercado, mediante empresas privadas en ámbitos urbanos. Con la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial el modelo giró. En el caso europeo y latinoamericano se giró hacia la política, mediante empresas públicas locales o estatales. En el caso norteamericano también hubo un giro hacia la empresa pública o, más habitualmente, hacia la empresa privada regulada.



Fuente: Elaboración propia

En ese giro hacia un modelo con mayor provisión pública y regulación parecen haber tenido influencia consideraciones de equidad, consideraciones relacionadas con la extensión del acceso al servicio a la mayor parte de la población y no sólo a la que vive en las ciudades. Es en esta etapa cuando estos servicios van adquiriendo naturaleza de «servicios públicos», en la medida en que el acceso a los mismos define la condición moderna de ciudadanía, o «ciudadanía económica», frente a la «ciudadanía política» definida por el acceso al voto.

Sin embargo, desde los años ochenta del siglo pasado, la regulación de estos servicios vuelve a girar hacia un modelo de mercado, con empresas privadas como productoras del

servicio público y la aparición de unos nuevos organismos reguladores que controlan el posible comportamiento monopolístico de esas empresas privadas. En este caso, las razones de ese giro hacia el mercado parecen haber estado relacionadas con la búsqueda de una mayor eficiencia en el suministro de esos servicios públicos, también llamados ahora «servicios económicos de interés general» en el ámbito de la Unión Europea.

Si aceptamos la existencia de ese ciclo, cabe plantearse si el modelo de mercado que ahora domina en la mayor parte de países volverá a girar en algún momento hacia modelos de provisión pública. La hipótesis cíclica lleva a pensar que será así. La hipótesis reformista vendría a decirnos que es posible sostener en el tiempo los nuevos modelos de colaboración público-privada en la gestión de estos servicios.

En todo caso, en este punto parece oportuno señalar que, hace ya años, el influyente economista y analista de políticas públicas Albert O. Hirschman recomendó a los estudiosos de políticas interesarse menos por el diseño de políticas óptimas y, por contra, prestar más atención a las causas que pueden estar detrás de ese comportamiento cíclico que vemos en la realidad. A su juicio, un factor que parece influir en ese permanente zigzag es la presencia de una especie de ley de rendimientos decrecientes de las políticas públicas, por la que, una vez introducidas, las políticas van agotando sus efectos innovadores y terminan llevando a excesos, que poco a poco, generan condiciones para la reversión del ciclo. Una especie de péndulo que va del mercado al Estado y, de éste, de nuevo al mercado.

En el caso de las políticas de regulación de los servicios públicos económicos, parece como si los objetivos de eficiencia y equidad se fuesen sustituyendo el uno al otro a lo largo del tiempo. La búsqueda de la eficiencia en la prestación de esos servicios impulsaría la regulación hacia modelos de mercado, mientras que la búsqueda de la equidad llevaría hacia modelos de provisión pública. Es una hipótesis en la que vale la pena profundizar.

En todo caso, conviene no perder de vista que las privatizaciones realizadas en las industrias de servicios públicos tienen naturaleza de falsas privatizaciones. Son de naturaleza diferente a las privatizaciones de empresas públicas que operan en actividades manufactureras o de servicios privados. Esa naturaleza de falsas privatizaciones puede ser apreciada por el hecho de que cuando una empresa privada que opera un servicio público falla en el suministro, los ciudadanos se dirigen a los responsables públicos exigiendo explicaciones y la toma de medidas por ese fallo. Así, en la última década hemos visto al presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, salir en televisión a dar explicaciones cuando se produjo el apagón de Nueva York o en la energética de California; o a la canciller Angela Merkel en Alemania, cuando una mala operación de una compañía privada dejó sin suministro eléctrico a una parte del país. Posiblemente esto se deba a que la producción privada de este tipo de servicios públicos a través del mercado es una forma entre otras de gestionar el servicio, y aquel que tiene la potestad de elegir la forma concreta de provisión, tiene también la responsabilidad final de que el servicio esté disponible para todos los consumidores. De ahí que, cuando la

infraestructura privada del servicio público falla, los ciudadanos exijan responsabilidades a los gobiernos.

Por ello no debemos perder de vista que la regulación de las infraestructuras privadas de servicios públicos, más que un problema técnico, es, fundamentalmente, una cuestión política, sometida en su dinámica y formas a presiones e influencias de todo tipo, entre ellas, las de las crisis económicas.

La crisis de 2008 y el futuro de la regulación

¿Pueden las crisis económicas y el descontento con la calidad del servicio afectar a la continuidad del apoyo político al modelo de mercado de servicios públicos, y dar lugar a una reversión en el ciclo de regulación? Sí pueden, la experiencia histórica lo confirma.

Un estudioso y agudo analista de las políticas de provisión de servicios públicos como J. A. Gómez- Ibáñez, profesor de la Universidad de Harvard, señaló ya hace unos años que, aunque las infraestructuras privadas de servicios públicos no hayan sido a lo largo de la historia causa de las crisis económicas, una vez que éstas aparecen, los servicios públicos se convierten en campo de batalla política:

«Las infraestructuras privadas pocas veces son la causa de estas crisis, pero casi siempre se convierten en un tema controvertido. Se puede argumentar que las infraestructuras privadas ayudan a evitar [...] las crisis, al mejorar la eficiencia de los proveedores de servicios públicos, reduciendo así las presiones para conseguir subsidios del go-

bierno y los presupuestos desequilibrados. Sin embargo, en cuanto [...] empieza una crisis, se crean presiones por las que los reguladores de los servicios públicos aumentan los impuestos en un momento en el que el público está sufriendo. Las recesiones también pueden ser difíciles si el público empieza a preguntar por qué los precios de los servicios públicos siguen siendo altos cuando los ingresos de las familias disminuyen. Por ejemplo, la Gran Depresión de los 30 intensificó la controversia sobre las infraestructuras privadas de servicios públicos en muchos países y pareció sentar las bases para posteriores adquisiciones públicas. Las adquisiciones se produjeron en las tres décadas siguientes...» (García- Ibáñez, 2003: 346).

En situaciones de crisis económica, las percepciones sociales sobre la equidad en la prestación de los servicios públicos se vuelven cruciales. La importancia de estas percepciones ha sido puesta de manifiesto por diferentes analistas de políticas. Así, el propio Gómez- Ibáñez señala que «el futuro de las infraestructuras privadas de servicios públicos depende, en gran medida, de nuestra habilidad para idear sistemas de regulación que traten de manera justa tanto a los consumidores como a los inversores. Además, la percepción de la justicia es tan importante como la realidad, por lo que la regulación es una acción tanto política como técnica» (García- Ibáñez, 2003: 342).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo ha señalado que «incluso si las percepciones generalizadas de los efectos de la privatización no igualan necesariamente las medidas oficialmente registradas y “objetivas”

del progreso, los responsables de formular políticas las ignoran a su cuenta y riesgo. Los políticos y las autoridades del gobierno no pueden descartar sencillamente las objeciones a las privatizaciones como equivocadas, ni tampoco pueden garantizar vagamente a los votantes que sus condiciones van a mejorar con el tiempo. En América Latina, donde hay poca confianza pública en la competencia y honestidad del gobierno, necesitan realizar un planteamiento diferente para convencer a gran parte del electorado de que la privatización puede reducir y no aumentar la exclusión social, y de que efectivamente lo logra» (BID, 2007: 168).

Más cerca de nuestra realidad social y política, los sociólogos Víctor Pérez Díaz y J. C. Rodríguez han señalado en un estudio reciente que «los ciudadanos no participan en la discusión pública provistos exclusivamente de sus pocos o muchos conocimientos, sino que acuden pertrechados de todo tipo de actitudes, muchas veces prejuicios, y perspectivas hacia los asuntos comunes. Quizá sean estas percepciones y valoraciones todavía más importantes en un tema como el de la energía en el que los conocimientos fundados parecen escasos, en parte por la propia materia de que se trata» (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2008: 261).

Aun cuando las percepciones sobre la equidad emergen como una cuestión clave en la permanencia a largo plazo del modelo de provisión privada de servicios públicos, los estudiosos de las privatizaciones y los propios reguladores parecen desconocer esta importancia: «La mayor

parte de los estudios sobre las privatizaciones de los servicios públicos ha evaluado la eficiencia o las ganancias de productividad de la gestión privada comparada con la pública. Sin embargo, estas ganancias suscitan muy poco interés para el público en general, quien probablemente se dé más cuenta de los efectos directos sobre su bienestar» (BID, 2007: 160).

Los responsables públicos y todos los comprometidos con la liberalización no pueden ignorar la importancia de estas percepciones sociales sobre el grado de equidad con que el nuevo modelo de mercado trata a productores y consumidores. Esa percepción de equidad influirá de forma decisiva en el apoyo social al modelo de mercado y, por tanto, también en el apoyo político a largo plazo.

Una crisis económica como la que estamos viviendo, que tiene su origen en un fallo regulatorio, puede llegar a afectar a la liberalización. En estas circunstancias, procurar que la nueva regulación sobreviva a la crisis no es un objetivo menor: «Sin embargo, es importante sobrevivir a estas crisis. La mayoría de los países recurrieron a la provisión privada por el pobre desempeño de los servicios públicos propiedad del gobierno. Aunque ha habido algunos notables fracasos, por lo general, la provisión privada ha mejorado los servicios para los consumidores y ha reducido la carga que deben soportar los contribuyentes. Hacer que este sistema funcione de forma justa para todas las partes, a pesar de las inevitables crisis económicas, es una habilidad que esperamos que mejore con la experiencia» (Gómez-Ibáñez, 2003: 348).

El objetivo en los próximos años en relación con el modelo de colaboración público privada que está detrás del nuevo modelo regulatorio de los servicios públicos debería ser fortalecer la «lealtad» de todos los actores con la regulación, tanto mediante el fortalecimiento de la competencia (salida) como con el fortalecimiento de la «voz» de los consumidores. La experiencia reguladora de los últimos años nos enseña claramente que los mejores resultados de la regulación de los servicios públicos se han logrado en aquellos países en los que mejor funciona ese diálogo entre reguladores, empresas y consumidores.

La regulación en España y Cataluña: una agenda de trabajo

Hasta el final del franquismo, España fue una de las economías más intervenidas y cerradas que había. En esa orientación influyó, sin duda, la ideología económica autárquica del régimen de Franco, no obstante, la mayor intensidad intervencionista tenía raíces históricas más profundas.

Algunos estudiosos han sostenido que esa mayor intensidad regulatoria estaba relacionada con una menor capacidad de intervención del estado a través de los ingresos y gastos públicos (Costas, 1992). Sin embargo, durante la transición a la democracia se introdujeron una serie de reformas económicas que permitieron reestructurar los modos de intervención del estado en la economía, mediante un proceso de sustitución de viejas intervenciones regulatorias por nuevas intervenciones presupuestarias. Por un lado, la introducción de nuevas figuras impositivas de mayor capacidad recau-

datoria, como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), permitió una mayor capacidad de intervención del estado a través del gasto público. Esta mayor capacidad de intervención presupuestaria permitió reducir muchas de las regulaciones económicas que tenían una finalidad redistributiva, a la vez que hizo posible la apertura al exterior, mediante la eliminación de las regulaciones arancelarias, para permitir el ingreso de España en la CEE en 1986.

Además de llevar a cabo importantes procesos de liberalización de los mercados, España ha realizado también un amplio e intenso proceso de privatización de las empresas públicas que operaban en actividades de servicios públicos (telefonía, transporte aéreo y ferroviario, agua y servicio postal, electricidad, gas, hidrocarburos). Aunque en un primer momento, durante los gobiernos del PSOE, a principios de los noventa, las privatizaciones parciales fueron vistas como un instrumento para la consecución de otros objetivos de política económica (el control del déficit público). Posteriormente, durante los gobiernos del Partido Popular, pasaron a ser concebidas como objetivos de política (Bel y Costas, 2001).

En la actualidad, la mayor parte de las industrias de red de servicios públicos está gestionada por empresas privadas, sometidas al control de nuevas agencias regulatorias sectoriales creadas durante el proceso de privatización.

Los resultados en términos de eficiencia productiva parecen haber mejorado, aun cuando algunos estudios seña-

lan que la propiedad de la empresa no parece ser un factor determinante en esos resultados.

Sin embargo, está emergiendo un malestar creciente con la privatización. Ese malestar parece estar muy relacionado con la calidad percibida del servicio. La calidad del servicio aparece como el eslabón débil, o coste oculto, de la privatización (Costas, 2006).

Teniendo en cuenta que la crisis económica puede acentuar esta percepción, los reguladores deberían prestar mayor atención a esta dimensión del servicio público. Hasta ahora el foco había sido la regulación relacionada con los precios, la entrada al mercado y las condiciones de competencia entre las empresas dentro del mercado. Sin embargo, la agenda regulatoria para los próximos años debería priorizar los aspectos relacionados con la calidad del servicio y, en particular, con el servicio universal, es decir, con la garantía de acceso asequible por parte de todos los ciudadanos a unos servicios que cada día más definen las características de la ciudadanía moderna. Esta dimensión es relevante también para el caso de los países latinoamericanos, en los que un empeoramiento de la calidad y del acceso a los servicios públicos puede llevar a una pérdida de la legitimidad social de la privatización y, subsecuentemente, del apoyo político al modelo de mercado que han introducido las reformas de los noventa (Calzada, Costas y Jordana, 2009).

Otro aspecto de la agenda regulatoria española es la regulación de los mercados de productos. A pesar de la liberalización, España continua figurando en los estudios de la

OECD y del Banco Mundial antes mencionados en la banda alta de los países desarrollados con mayor intensidad regulatoria. Numerosos estudiosos señalan este hecho como una de las causas de la débil productividad que muestra la economía española.

A la hora de explicar la permanencia de esta mayor intensidad regulatoria y el débil progreso de la productividad, algunos estudios han comenzado a interesarse en el papel que pueden tener las Comunidades Autónomas en estas cuestiones. Hasta ahora este nivel de producción regulatoria ha sido poco explorado, a pesar de la importancia que tiene, ya que la organización del Estado español dota a las Comunidades Autónomas con importantes competencias de regulación sectorial, tanto en la industria como en la agricultura, el comercio interior, las cajas de ahorro, los servicios públicos y el sector público autonómico. A pesar de las diferencias competenciales iniciales, se ha ido produciendo una convergencia en el nivel competencial sectorial de las Comunidades Autónomas (Carrasco, 2005).

Se han dado pasos importantes para construir índices que midan la intensidad regulatoria autonómica: De la Fuente y Vives (2003), Vallés (2005) y Gual, J., S. Jódar Rosell y A. Ruiz Posito, (2006). Este es un paso previo para posteriores análisis econométricos que relacionen la regulación con otras variables de comportamiento de la economía.

El estudio de Gual, Jódar Rosell y Ruiz Posino es particularmente interesante. Sus resultados contradicen en el caso español la conclusión general que emerge de los estudios de la

OCDE. A partir de la construcción de dos índices de intensidad regulatoria —industrial y comercial— los autores estudian el impacto que la regulación autonómica podría estar teniendo en la débil productividad de la economía. Sus resultados descartan la existencia de una relación directa entre las CC.AA, cuya productividad crece por debajo de lo esperado, y unos niveles elevados de intensidad regulatoria industrial o comercial. En sus palabras: «la relación negativa entre la intensidad regulatoria y el crecimiento de la PTF, detectada a nivel de los países de la OCDE [...], podría no ser general y parece difícil que se cumpla en el caso de las CC. AA. españolas. En la economía española, los resultados sugieren que el tipo de relación entre crecimiento de la productividad y el grado de intervención regulatoria podría ser (una) forma funcional con U invertida. Es decir, la regulación podría incidir positivamente o negativamente en la productividad total de los factores (PTF) en función de la naturaleza de la intervención y de si su magnitud excede los umbrales de intervención que conllevan un efecto negativo» (Gual, et. al., 2006: 44).

La cita plantea todo un programa de análisis de la regulación en el ámbito español y catalán. En este sentido, es alentador ver como algunos organismos españoles y catalanes han comenzado a diseñar programas de trabajo para mejorar la regulación actualmente existente, en línea con el movimiento de evaluación de las políticas públicas y de mejora regulatoria (*better regulation* o *regulatory reform*) referido tanto a la calidad de las normas regulatorias como a la calidad de la intervención administrativa que las hace operativas. Este movimiento ha sido impulsado por la OCDE, la Unión Europea y algunos Estados Miembros.

En sucesivos informes, la OCDE ha identificado unos «Principios rectores para la regulación eficaz y de calidad» y una metodología para llevar a cabo el análisis del impacto regulatorio, tanto de las consecuencias que se derivan de aprobar una determinada regulación, como de las posibles alternativas existentes a esa norma regulatoria y sus consecuencias económicas (*Regulatory Impact Assessment*, RIA). Con particularidades nacionales, algunos países, especialmente los anglosajones, han avanzado de forma decidida en esa dirección.

Por su parte, la UE, especialmente a partir de la Estrategia de Lisboa aprobada por el Consejo en el año 2000, ha venido impulsando un esfuerzo de mejora regulatoria mediante la identificación de una serie de medidas que han de aplicarse en las sucesivas fases del proceso de producción de normativa regulatoria, y con el establecimiento de tres objetivos que debe cumplir toda legislación comunitaria: primero, la realización de evaluaciones de impacto de las nuevas normas; segundo, la simplificación de la normativa comunitaria ahora existente; y tercero, la revisión de toda la legislación comunitaria pendiente de aprobación, evaluando si es mejor retirarla o volver a redactarla para tener en cuenta los nuevos principios informadores de la *better regulation*.

Se puede decir, por tanto, que disponemos de un programa de trabajo. Ahora se trata de ponerlo en marcha.

Existen ya algunos pasos alentadores. Por ejemplo, la Comisión Nacional de la Competencia ha dado a conocer un informe sobre cómo lograr una regulación de los mercados

más eficientes, en el que se mencionan casos específicos (CNC, 2008). La nueva Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas se está moviendo en la misma dirección. En esa misma dirección también han fijado una agenda Baiges, Gibert, Pellisé y Tornabell (2008) para el caso catalán. Pero el camino no será fácil.

Bibliografía

- Baiges, E.; Gibert, A., Pellisé, C. y Tornabell, I.: *Better regulation: una estrategia ineludible*, Programa Partners, 2, Barcelona: ESADE, Institut de Direcció i Gestió Pública, 2008.
- Bel, G. y Costas, A. : «Liberalización de los mercados y concentración empresarial» en VV. AA.: *Energía. Del monopolio al mercado. 10 años de liberalización*, Madrid: CNE-Thomson- Cívitas, 2006.
- Bel, G. y Costas, A. : «La privatización y sus motivaciones: de instrumento a política» *Revista de Historia Industrial*, núm. 19-20, 2001.
- BID, *Informe sobre Progreso Económico y Social de Latinoamérica*, 2007.
- Breyer, S. y Paul W. Mac Avoy: «Regulation and deregulation», en John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman: *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, Vol. 4. The Macmillan Press, 1987.

- Costas, A: «Regulación y calidad de los servicios públicos liberalizados», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 32, enero-abril, 2006, 9-32.
- Calzada, J., A. Costas y J. Jordana: *El Servicio Universal en la liberalización de los servicios públicos. La experiencia Latinoamericana*, CIDOB (en prensa), 2009.
- Costas, A: «De consumidor a ciudadano: el papel de la satisfacción del consumidor en la sostenibilidad de los mercados de servicios públicos», *Información Comercial Española*, 836, mayo-junio, 2007, 33-50.
- De La Fuente, A. y X. Vives: *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado Autonómico*, Madrid: Fundación BBVA, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autònoms, 2003.
- Gómez- Ibáñez, A.: *Regulating infrastructure. Monopoly, Contracts and Discretion*, Harvard University Press, 2003.
- Pérez Díaz, V. y J.C. Rodríguez, *Energía y sociedad. Actitudes de los españoles ante los problemas de la energía y el medio ambiente*, Madrid: Club Español de la Energía, 2008.
- Valles, J.: La reforma de la regulación en el contexto autonómico, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo, 5/05, 2005.

5. La participación privada en la financiación de infraestructuras públicas: ¿una opción de futuro?

Agustín J. Abelaira

Introducción

Probablemente la esencia y el éxito de cualquier tipo de colaboración, sea de la índole que sea, reside en la capacidad de cada una de las partes que intervienen en el proceso para conjugar sus respectivos objetivos.

En el caso de las Administraciones Públicas estos objetivos se podrían sintetizar en garantizar la provisión de los servicios e infraestructuras necesarias en tiempo y forma, bajo criterios de eficiencia y eficacia, con el fin de generar las bases que permitan el desarrollo económico y social presente y futuro.

Por su parte, los objetivos de las empresas y entidades privadas son más claros y concretos. Se podrían resumir en la maximización de los beneficios y, por ende, la minimización de los costes y riesgos. También incluyen disponer de una cartera de actividad a medio y largo plazo que garantice el futuro de la empresa, y otros objetivos de carácter estratégico, como la responsabilidad social corporativa o la imagen de la compañía.

Durante estos últimos años hemos asistido a un creciente interés por parte de los diferentes agentes públicos y priva-

dos por el desarrollo de fórmulas de colaboración público-privada (en adelante, CPP) o, en la terminología anglosajona, *public private partnership*. En muchas ocasiones dichas fórmulas han sido tratadas como una novedad, como un instrumento de gestión propio de nuestros tiempos.

Ejemplos como el desarrollo de las primeras líneas de ferrocarril en España y del transporte metropolitano de Barcelona, o de las autopistas de peaje del Norte y Levante de la península, son claros exponentes de que la participación de la iniciativa privada en la creación y desarrollo de infraestructuras, con el impulso y la implicación de las Administraciones, bien mediante la aprobación de un marco normativo favorable, bien con la concesión de ayudas directas, cuenta con una amplia experiencia en el Estado.

En el caso de Cataluña estas fórmulas están firmemente arraigadas no sólo en este ámbito, sino también en la prestación de servicios públicos esenciales, como los servicios de educación y salud gestionados por el sector privado mediante conciertos o convenios. Asimismo, la mayor parte de los servicios de recogida de residuos urbanos y abastecimiento de agua se prestan mediante concesiones u otras fórmulas de colaboración.

No obstante, el campo en el cual se ha producido un mayor desarrollo de las fórmulas de CPP, tanto por el número de actuaciones como por el volumen de recursos movilizados, es en el de la provisión de infraestructuras y equipamientos públicos. En este ámbito se ha producido una diferencia destacable respecto a anteriores experiencias. En la mayor parte de los casos, el pago por el uso de la infraestructura se abona

directamente a cargo de los presupuestos públicos, en contraposición a lo que acontecía en el pasado, cuando el citado pago era realizado total o mayoritariamente por los usuarios mediante el abono de un precio o tarifa.

A partir de la experiencia de la Generalitat de Catalunya, una de las Administraciones más activas en la implantación de estos proyectos, en el presente capítulo se analizará este tipo de fórmulas de CPP y los factores que dieron origen a su desarrollo; además, se expondrán algunas acciones que pueden ayudar a su optimización, así como las perspectivas de futuro a partir de la coyuntura actual.

El desarrollo de las nuevas fórmulas

Para explicar y entender la eclosión de las fórmulas de CPP en el conjunto de los estados europeos, entre los cuales el Estado español es el segundo después del Reino Unido en número y volumen de proyectos financiados con éstas, cabe valorar la conjunción de una serie de factores:

Impulso por parte de la Unión Europea

El proceso de convergencia en la moneda única europea implicó para los estados la obligación de reducir sus niveles de déficit y endeudamiento hasta un máximo del 3% y 60% sobre el PIB respectivamente, lo cual se tradujo en una contención e incluso una reducción del nivel de inversión pública durante la última década del siglo.

Sin embargo, en un mundo cada vez más globalizado, la política de infraestructuras ha pasado a ser un tema al que

los organismos centrales de la Unión Europea prestan especial atención. Para los Gobiernos la cuestión aún adquiere mayor relevancia dado que, en un entorno de estabilidad de precios y armonización de políticas, las infraestructuras son uno de los pocos elementos diferenciadores en términos de competitividad y desarrollo respecto a sus socios.

Así, a partir de la Decisión 1962/96/EC del Parlamento y del Consejo, se estableció un marco de orientaciones e inversiones dirigidas a los Estados miembros con el fin de desarrollar una red transeuropea de transporte en el horizonte 1996-2010, con una inversión de 400.000 millones de euros. El escaso nivel de ejecución comportó la redacción de un nuevo marco en el año 2005 (COM, 2005), que amplió el plazo hasta el año 2020, citando por primera vez el recurso a los CPP como fórmula para su desarrollo.

En diciembre de 2003 el Consejo Europeo adoptó la Iniciativa Europea de Crecimiento (COM, 2003), donde se reconoce como uno de los objetivos prioritarios el recurso a las fórmulas de CPP en la promoción de infraestructuras.

Por su parte, Eurostat, en su decisión de 11 de febrero de 2004 sobre el tratamiento de los proyectos de CPP, establece que los proyectos serán considerados fuera del balance del sector público, a efectos de déficit y endeudamiento, siempre y cuando se dé una transferencia real del riesgo de construcción, y del riesgo de disponibilidad y/o de demanda, al agente privado.

En definitiva, fue la propia Unión Europea la que se autoimpuso y apostó por las fórmulas de CPP.

Déficit público y equidad intergeneracional

La definición y forma de cálculo del déficit público de acuerdo con el sistema europeo de cuentas (SEC) implica que el gasto corriente y de inversión ha de impactar de igual forma en el mismo.

Este hecho supone una penalización indirecta a las inversiones y añade una dificultad adicional a los políticos y gestores públicos a la hora de abordar grandes proyectos de infraestructuras, dado que entran en competencia directa con otras políticas en el debate presupuestario anual.

En este marco los proyectos desarrollados en CPP son una de las pocas alternativas que permiten diferir a lo largo de la vida útil de la infraestructura los costes de inversión y, en consecuencia, su impacto en el déficit público, al mismo tiempo que armonizan la amortización técnica con la financiera. Ello permite cierto grado de equidad intergeneracional, es decir, trasladar el coste de la infraestructura a las generaciones futuras que también disfrutarán de ella.

En el caso español, la interpretación estricta de los límites establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que da la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, según la cual todas las Administraciones Públicas debían presentar y liquidar sus presupuestos en equilibrio o superávit, redujo sustancialmente el margen de maniobra financiero de todas las Administraciones e incentivó el desarrollo de sistemas que permitiesen cumplir estas restricciones.

Estas normas fueron modificadas respectivamente por la Ley 15/2006 y la Ley Orgánica 3/2006, que flexibilizaron estos criterios, por lo que el objetivo de estabilidad se fija en función de la evolución del ciclo económico y, con carácter excepcional, se permiten déficits destinados a atender programas de inversiones productivas o de investigación.

Concepto de *value for money*

El programa global de reestructuración y redefinición de las instituciones y de la gestión pública impulsado en el año 1992 por el gobierno de Major en el Reino Unido, tenía en los modelos de colaboración público-privada e iniciativa de financiación privada (PPP y PFI, por sus siglas en inglés) uno de sus ejes, que se basaba en el concepto del *value for money*. Esto es, obtener la mayor eficiencia posible mediante la asignación de los diferentes riesgos a aquella de las partes que esté más capacitada para gestionarlos a un menor coste.

Se trata de optimizar la transferencia de riesgos, no de maximizarla, ya que ello podría dar lugar a deseconomías y desincentivos para la participación privada. No obstante, a fin de que ésta sea atractiva para el sector público, la suma de los beneficios derivados de la mayor eficiencia y de la reducción de los costes de oportunidad debe compensar los costes de transacción y los mayores costes de financiación y remuneración de los capitales invertidos, inherentes a la participación privada. Han de crear valor para la Administración, de forma que se obtengan los mayores resultados con la menor inversión posible.

Esta visión efficientista del modelo británico y otras ventajas que habitualmente se asocian a la CPP (PRICEWATERHOUSE-

COOPERS, 2006; HM TREASURY, 2006), subyacen como elementos claves en el desarrollo de las mismas.

Liquidez en los mercados internacionales de capitales y capital privado

Hasta el año 2008 los mercados de capitales han mostrado una elevada liquidez para la obtención de fondos a corto y largo plazo, lo cual, combinado con bajos tipos de interés, ha permitido al sector privado acceder a la financiación a un coste aceptable, alentándolo a buscar nuevas oportunidades de negocio que ofrecieran a sus capitales una rentabilidad más elevada.

Asimismo, la existencia de un mercado maduro de grupos empresariales con balances saneados, que permitía asumir una transferencia de riesgos sin exigir a cambio una prima excesiva que afectase al valor obtenido por la Administración, también ha sido un factor importante en el desarrollo de estas fórmulas.

Cambios en la normativa de contratación pública

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas vigente en el año 1995 se limitaba a trasponer las normas comunitarias sobre la materia. Si bien incorporaba fórmulas de gestión indirecta de servicios públicos, consideraba la concesión de obra pública como una subcategoría del contrato de obras, de forma que la concesión tenía una regulación limitada e incompleta.

La Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública vino a solventar estas carencias. En ella se actualizaba la figura, se regulaba de forma sistemática y se ampliaba el alcance de la misma. Preveía

un amplio abanico de mecanismos dirigidos a facilitar el acceso de la concesionaria al mercado de capitales, e introducía el concepto de equilibrio económico de la concesión, cuya finalidad última era aunar la justa retribución del riesgo del privado con el esfuerzo por los pagos realizados por el contribuyente o usuario.

Asimismo, introdujo por primera vez entre las modalidades de retribución de la concesionaria el concepto de «peaje en sombra». Mediante este sistema, la Administración —a diferencia de lo que se hace en la concesión clásica, en la que el peaje es a cargo del usuario final de la infraestructura— abona el peaje a cargo de sus presupuestos en función de unos parámetros de demanda o disponibilidad previamente definidos en los concursos.

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público profundiza en la misma dirección. También incluye una nueva categoría, la de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado. Ésta se conforma como un contrato en virtud del cual una Administración encarga a una entidad de derecho privado la realización, por un período determinado, de una actuación global e integrada necesaria para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público, o relacionados con el interés general.

El procedimiento ordinario de adjudicación de este tipo de contratos es el diálogo competitivo, donde la Administración mantiene conversaciones con los candidatos admitidos en el concurso para desarrollar una o varias

soluciones sobre las necesidades requeridas, siendo éstas las que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten sus ofertas.

En todo caso, este tipo de contratos, probablemente por lo novedoso y por las dificultades de instrumentación que comporta, ha tenido hasta la actualidad escasa utilización por parte de las Administraciones.

Por último, en su disposición final décima establece que el Gobierno del Estado presentará en el plazo de un año un proyecto de ley sobre el régimen de financiación de las concesiones y de este tipo de contratos, al cual nos referiremos posteriormente.

En definitiva, a lo largo de los últimos años se han fijado las bases necesarias que han permitido y potenciado el desarrollo de las fórmulas de CPP en España, tal y como se puede apreciar en el cuadro 1. Probablemente el proceso ha estado más asociado a la necesidad de externalizar costes u obtener recursos por parte de las Administraciones, que a la visión eficientista del modelo anglosajón.

Fórmulas de CPP en la financiación de infraestructuras versus instrumentos de financiación

Una cuestión que genera cierto debate es la confusión entre las fórmulas de CPP y los instrumentos que dan soporte a la financiación de las mismas, dado que en ocasiones son términos que se utilizan de forma indistinta. Sin entrar en un análisis detallado de todas las figuras, y a los efectos que nos ocupan, merece la pena distinguir ambos conceptos.

CUADRO 1

**Concesiones de importe superior a 6 millones de euros
licitadas en España entre 2003-2007.** Importes en M€

ADMINISTRACIÓN CONCEDENTE	2003		2004		2005	
	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE
Administración Central	10	3.501	-	-	4	641
Comunidades Autónomas	20	1.835	18	2.597	42	4.281
Administración Local	15	357	11	184	55	1.986
Total Administraciones	45	5.693	29	2.781	101	6.908

ADMINISTRACIÓN CONCEDENTE	2006		2007		TOTAL 2003-2007	
	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE
Administración Central	8	955	14	5.859	36	10.957
Comunidades Autónomas	26	2.353	17	2.708	123	13.774
Administración Local	48	1.225	27	707	156	4.459
Total Administraciones	82	4.533	58	9.273	315	29.189

El principal elemento que puede ayudar a su diferenciación sería la existencia o no de transferencia de riesgo al sector privado.

Las fórmulas de CPP se podrían definir como aquellos sistemas en los que la construcción, explotación, mantenimiento y financiación de infraestructuras y/o equipamientos públicos son realizados por una empresa mayoritariamente de capital privado que asume un conjunto de riesgos (construcción, mantenimiento, operación u otros) de forma que, durante la vida del contrato, la rentabilidad del capital invertido se ve afectada positiva o negativamente.

En este paraguas se recogerían las fórmulas de CPP más utilizadas en Cataluña, como las concesiones, los derechos de superficie, los arrendamientos operativos o las empresas de capital mixto.

Por lo que respecta a los instrumentos o medios, entenderíamos como tales aquellos mecanismos dirigidos a facilitar el acceso del capital privado al mercado de capitales para la financiación de este tipo de proyectos. Sin entrar a realizar una lista exhaustiva, destacarían la concesión de avales públicos, la emisión de obligaciones y otros valores negociables, la titulización de los derechos de crédito que ostenta la empresa privada frente al sector público derivados de la explotación del proyecto, la pignoración de los derechos de cobro, la cesión o hipoteca de la concesión, o los préstamos participativos concedidos por la Administración.

Esta figura se regula por primera vez mediante el Real Decreto-Ley 7/96, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. Se trata de un tipo de préstamo cuya retribución será de un interés variable que se determinará en función de la evolución de la actividad de la empresa prestataria, entendiéndose como tal, el beneficio, el volumen de negocio, el patrimonio u otra que acuerden las partes. Estos instrumentos son considerados como patrimonio neto a los efectos de reducción y ampliación de capital.

Actualmente se encuentra en elaboración el Anteproyecto de Ley de captación de financiación en los mercados por las concesionarias de obras públicas, adjudicatarias de contra-

tos de colaboración entre el sector público y el sector privado y sociedades de economía creadas para la ejecución de contratos públicos. Cabe decir que en los borradores actuales no se introducen instrumentos y medios novedosos respecto a los ya existentes en la normativa vigente, especialmente en la Ley 30/2007. Ahora bien, sí que se desarrollan y potencian algunas de dichas figuras.

Este tipo de instrumentos, en los cuales la Administración se implica y facilita el acceso a la financiación a las empresas privadas con este tipo de contratos, genera un debate recurrente que coincide con las dificultades en la obtención de recursos en los mercados de capitales. Así, debido a la elevada liquidez que se dio en los años anteriores, la mayor parte de estos instrumentos despertaron escaso interés y fueron poco utilizados por los diferentes agentes económicos.

No cerraremos este capítulo sin hacer referencia a los contratos de abono total del precio, más conocidos como «método alemán», el cual, aunque pueda mostrar alguna de las características inherentes de las fórmulas de CPP en puridad debería considerarse más bien como un instrumento de financiación o forma de pago para las Administraciones.

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, reguló por primera vez el contrato de obra pública bajo la modalidad de abono total del precio, más conocida como «pago aplazado» o «método alemán». En este sistema el agente privado financia el coste de la obra durante su ejecución a cambio de un precio preestablecido, de modo que la certificación (que incluye el coste total de

la obra y los costes financieros) se realiza en el momento que finaliza la obra y es puesta a disposición de la Administración, que procederá a su pago.

La norma establece una serie de límites a su uso. En primer lugar, establece que el pago por parte de la Administración no se puede alargar más allá de 10 años desde la fecha de certificación y, en segundo lugar, determina que únicamente podrán ser financiadas bajo esta modalidad grandes infraestructuras en carreteras, ferroviarias, hidráulicas, en la costa y medioambientales; siempre y cuando el importe de licitación supere unos determinados baremos.

La interpretación dada en aplicación de la normativa SEC ha supuesto que esta figura haya caído progresivamente en desuso, dado que, a efectos del cálculo del déficit, se determinó que la imputación del gasto debía realizarse de acuerdo con las relaciones valoradas de obra (equivalentes a la certificación mensual) y, por tanto, no retrasar su contabilización hasta la certificación final.

Fórmulas de CPP para la financiación de las inversiones en el ámbito de la Generalitat de Catalunya

Los presupuestos de la Generalitat de Catalunya, al igual que los de la mayoría de Comunidades Autónomas, presentan un elevado nivel de gasto corriente, próximo al 90% del total del gasto no financiero. Ello está asociado a los servicios públicos esenciales que presta —salud, educación, bienestar social—, que, dada su naturaleza, tienen entre sus características un elevado grado de recurrencia y consolidación en presump-

CUADRO 2

Inversión real liquidada (cap.6) de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya (incluidas empresas y entidades dependientes) sobre el PIB de Catalunya.

AÑO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
% PIB*	1,58	1,51	1,46	1,32	1,03	1,06	0,94	0,96

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
% PIB*	0,94	1,01	1,16	1,37	1,23	1,76	1,56	1,72

* PIB pm base 2000, según INE. Los importes del PIB anteriores a 2000 son estimados.

Fuente: Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat; Informe económico de los presupuestos y elaboración propia.

tos futuros. Este aspecto, unido a la debilidad de los recursos aportados por los sucesivos sistemas de financiación autonómicos y al hecho de que Cataluña no sea una Comunidad perceptora de fondos europeos o estatales significativos destinados a la financiación de infraestructuras, comporta que el presupuesto disponga de un estrecho margen de maniobra y resulte insuficiente para financiar las inversiones necesarias.

Los escenarios pactados con la Administración del Estado para dar cumplimiento a los límites fijados en el Tratado de Maastricht obligaron a una severa política de ajuste que recayó mayoritariamente en las inversiones, tal como se aprecia en el cuadro 2. Estas restricciones se mantuvieron posteriormente, fruto de la normativa estatal de estabilidad presupuestaria.

Hasta principios de los años 90 la práctica totalidad de las inversiones se instrumentaban bajo la modalidad de contrato

de obra con abono mensual de las certificaciones con cargo a los presupuestos, también conocida como sistema clásico o puro. La parte no financiada por el ahorro corriente o por las transferencias de capital recibidas se cubría con el recurso al endeudamiento.

La entrada en crisis del presupuesto como única fuente de financiación de las inversiones y la necesidad de lograr mayor flexibilidad y eficiencia en la gestión de las inversiones públicas, dieron lugar a una búsqueda de vías alternativas al sistema clásico, que se pueden sintetizar en:

- La creación de entidades y sociedades mercantiles dependientes que actuaban en nombre propio y por cuenta de la Generalitat, y que disponían de capacidad financiera dado que no computaban a los efectos del cálculo del déficit público. Ejemplos como la empresa Gestión de Infraestructuras, SA (GISA) o Regs de Catalunya, SA (REGSA) se englobarían en esta categoría.
- La aplicación de nuevas figuras, que si bien requerían la participación de un tercero ajeno a la Administración, no podían calificarse como CPP, sino más bien como una forma de pago o de obtención de recursos. En este grupo se incluirían el método alemán o los censos enfitéuticos.

La integración de la mayor parte de dichas entidades en el sector Administraciones Públicas en aplicación del SEC, comportó que su déficit y endeudamiento se consolidasen a partir de ese momento con los de la Generalitat y, en consecuencia, dejaron de presentar un margen financiero adicional para la financiación

de las inversiones. Los avances que el modelo introdujo desde el punto de vista de la gestión, algunos similares a las ventajas asociadas a la CPP, han permitido su pervivencia en el seno de la Administración.

Durante el quinquenio 1995-2000, si bien el crecimiento del PIB de Cataluña había superado en 1,1 puntos al de la Unión Europea de los 15, había sido inferior en 0,3 puntos al del conjunto del Estado. Asimismo, se detectaba cierta pérdida de peso y de competitividad de la economía catalana.

En este contexto, la Generalitat debía liderar y establecer las bases que permitiesen crear las condiciones necesarias para reconducir esa situación, lo cual pasaba por alcanzar los siguientes objetivos:

- Impulsar infraestructuras complejas que requerían elevados volúmenes de inversión, no susceptibles de ser financiadas a cargo del presupuesto so pena de incurrir en un déficit excesivo.
- Reducir el déficit histórico acumulado en infraestructuras.
- Dotar a Cataluña de los equipamientos necesarios para la prestación de los servicios públicos esenciales.
- Compatibilizar estos objetivos, con las limitaciones derivadas de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Es en este marco en el que se inscribe el hecho que la Generalitat de Catalunya fuese una de las Comunidades más activas en la búsqueda y aplicación de nuevos sistemas

para la financiación de infraestructuras públicas. En concreto, optó por la utilización selectiva de tres fórmulas de CPP: la concesión, el derecho de superficie y el arrendamiento operativo. Estas debían dirigirse a impulsar y financiar infraestructuras o equipamientos que se caracterizasen por:

- Cubrir las insuficiencias que afectaban directamente a la prestación del servicio público. Fundamentalmente en el área de administración de justicia y penitenciaria.
- Ofrecer eficiencias a medio/largo plazo (como el caso de la Ciudad de la Justicia), o que el supuesto de no abordarlas comportase costes de oportunidad elevados (caso de determinadas infraestructuras viarias y ferroviarias).

En la mayor parte de estos proyectos los riesgos que se transfieren al sector privado son el de proyecto y construcción, el financiero, la inflación y el mantenimiento (preventivo, correctivo y sustitutivo) y, adicionalmente, en el caso de las concesiones con peaje en sombra, el de tráfico. A continuación se analiza con mayor detalle cada una de las diferentes figuras, en las cuales el pago por el uso de la misma es a cargo de los presupuestos públicos.

Concesión

Las primeras concesiones fueron licitadas en los años 1998 y 2002 por la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona (ATM), por delegación otorgada por las Administraciones que integran este consorcio —Generalitat de Catalunya, Ayuntamiento de Barcelona y Entidad Metropolitana

del Transporte—. El objeto de los concursos fue la concesión para la construcción, mantenimiento y explotación de los tranvías, o trenes ligeros, del Baix Llobregat y del Besós (actualmente ya operativas) por un plazo de 27 años, con una inversión inicial asociada de 490 millones de euros.

La retribución de la concesionaria se basa en una tarifa técnica que ofertan los licitadores que debía garantizar la viabilidad de la concesión. El diferencial entre la tarifa técnica y el billete pagado por el usuario es abonado por la ATM, por tanto, nos encontramos ante una figura análoga al «peaje mixto». Con el fin de facilitar la obtención de financiación, estas concesiones contemplan una subvención a cargo de la Generalitat de Catalunya.

En acuerdo de fecha 28 de diciembre de 2004, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya aprobó la programación de actuaciones en grandes ejes viarios para el período 2005-09, con un triple objetivo: atender las necesidades de movilidad en zonas densamente pobladas, dar respuesta al déficit en áreas con intensa actividad económica y promover el desarrollo equilibrado del país.

Dicho programa prevé la construcción de nuevos tramos de carreteras, aunque el plan consista esencialmente en el desdoblamiento de vías existentes para su transformación en vías rápidas (2+2). Actualmente se han finalizado tres de los proyectos y los otros tres se encuentran en ejecución.

La fórmula utilizada es la de concesión mediante la modalidad de «peaje en sombra», por un período de 33 años (incluido el plazo de construcción).

Al tratarse de la figura más conocida, focalizaremos nuestra atención en las características propias de los concursos licitados por la Generalitat. En concreto:

- El objeto de la concesión es la redacción del proyecto constructivo (que estará basado en el anteproyecto de construcción y explotación de la obra y en el proyecto de trazado aprobados por la Administración), la construcción de la infraestructura, y la conservación y explotación de la misma en toda su extensión.
- La construcción es a riesgo y ventura de la concesionaria, no se prevé la revisión del precio excepto en los casos de aparición de sobrecostes ajenos a la gestión realizada por ésta y motivados por una iniciativa de la Administración. En los últimos concursos, se incluyó la obligación de la concesionaria de asumir las indemnizaciones que se deriven de los procedimientos expropiatorios y de la restitución de los servicios afectados.
- También será a riesgo y ventura del concedente la financiación y sus condiciones, las asociadas a la evolución del tráfico (las previsiones las realiza la concesionaria, si bien la Administración aporta un estudio orientativo) y a las condiciones geológicas y geotécnicas del terreno.
- Se incluyen cláusulas de progreso tecnológico, de forma que la concesionaria resta obligada a explotar y mantener la infraestructura de acuerdo con lo que disponga la normativa en cada momento.
- En caso de incumplimiento de determinadas obligaciones durante cualquiera de las fases de la concesión, se prevé un com-

pleto sistema de penalizaciones. Especialmente significativas son las referidas a la disponibilidad (por ejemplo, en el caso de interrupción total o parcial del servicio) y al mantenimiento.

- Por lo que respecta a la retribución de la concesionaria, esta tendrá el derecho a percibir de la Administración un pago anual variable, producto de la tarifa unitaria que resulte del concurso, por cada vehículo (con tarifa diferenciada para los camiones) y kilómetro que circule por la carretera objeto de concesión.
- Las empresas también deben ofertar un importe anual máximo que pagará la Administración, el cual en ningún caso podrá superar el límite fijado en el concurso.
- Se incluye la prerrogativa de la Administración concedente para sustituir el sistema de retribución descrito por un sistema en el cual las tarifas sean abonadas directamente por los usuarios del servicio (peaje puro).

En el caso de las concesiones en peaje en sombra, y en especial cuando se actúa sobre infraestructuras ya existentes, fijar la retribución de la concesionaria en base a criterios de demanda parece la fórmula más idónea, dado que los licitadores pueden evaluar mejor el riesgo de tráfico, además no han de considerar el efecto del valor tiempo —cuánto está dispuesto a pagar el usuario por tardar menos—. Ello se traduce en ofertas más agresivas y, en principio, más atractivas para la Administración, si bien potencia otros riesgos que los convierten para el sector privado en proyectos tan complejos como si tuviesen que estructurarlos en la modalidad de peaje puro.

Por lo que respecta a los equipamientos, la Ciudad de la Justicia de Barcelona y del Hospitalet de Llobregat es el mayor de los impulsados hasta el momento por la Generalitat de Catalunya. Ideado para centralizar los edificios judiciales de ambas ciudades, la implementación del proyecto se estructuró a partir de una concesión de obra pública.

El esquema es similar a los modelos descritos, dado que la concesionaria asume a su riesgo y ventura la construcción, la financiación y la explotación. La diferencia sustancial radica en este último concepto, ya que, por una parte, la concesionaria tiene el derecho a percibir las cantidades que le abonará la Generalitat, una vez la infraestructura sea puesta a su disposición, en concepto de contraprestación mensual por el uso y el mantenimiento de espacios destinados a servicios judiciales y, por otra, obtendrá los ingresos derivados del arrendamiento a terceros del 31% de la superficie total de la concesión, destinada a oficinas, aparcamientos y comercios.

Por último, en el año 2008, la empresa pública Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña (IFERCAT) licitó y adjudicó dos concursos para la construcción, conservación y mantenimiento de las estaciones de los tramos 1 y 4 de la línea 9 del ferrocarril metropolitano de Barcelona, por un período de 30 años. En este caso, el concesionario asume el riesgo de construcción y mantenimiento, recibiendo en contraprestación un pago por parte de la Administración por el uso de cada una de las estaciones. Es decir, se trata de un modelo basado en la transferencia de los riesgos de construcción y de disponibilidad.

En el cuadro 3 se detalla cada uno de los proyectos.

CUADRO 3

Concesiones licitadas por la Administración de la Generalitat e Ifercat en el período 2003-09⁽¹⁾.

AÑO DE LICITACIÓN	OBJETO DE LA CONCESIÓN	Nº DE LICITADORES	DURACIÓN (EN AÑOS)	INVERSIÓN INICIAL ⁽²⁾ (MILLONES €)
2003	Ciudad de la Justicia	2	35	296
2003	Crta. C-16 Puig-Reig-Berga	3	33	268
2005	Crta. C-35 Maçanet-Platja d'Aro	6	33	57
2005	Crta. C-14 Reus-Alcover	7	33	51
2006	Crta. C-17 Vic-Ripoll	5	33	295
2007	Eje viario C-25 Cervera-Caldes de Malavella	4	33	708
2008	Eje Diagonal Vilanova la Geltrú-Manresa	2	33	368
Total Generalitat				2.045
2008	Estaciones tramo 1 Línea 9	1	32	1.041
2008	Estaciones tramo 4 Línea 9	1	32	667
Total Ifercat				1.708
Total				3.753

⁽¹⁾ No se incluyen las licitadas por entidades dependientes de la Generalitat

⁽²⁾ Importe de la inversión inicial ofertada por la adjudicataria. No incluye expropiaciones ni servicios afectados

Fuente: elaboración propia

Derecho de superficie

Se trata de una figura importada del derecho privado que consiste en el establecimiento de un derecho real sobre un terreno ajeno, que atribuye la propiedad separada de las construcciones que estén incluidas en el mismo por un período máximo de 99 años.

En estas operaciones la Administración titular de un solar otorga a un tercero (público o privado) el derecho, gratuito o con contraprestación económica, a construir un edificio con un destino y unas características fijadas por ella, con la obligación de arrendárselo durante un período determinado.

Una de las ventajas de esta fórmula es la separación entre la propiedad del terreno y la del equipamiento, que permite asignar claramente las obligaciones y derechos de cada una de las partes, otorgando al agente privado un bien real sobre el que establecer las garantías para acceder a la financiación.

En el caso de la Generalitat de Catalunya los derechos de superficie se utilizan como fórmula de financiación de equipamientos desde el año 2003, con el objetivo de impulsar la construcción de centros penitenciarios, juzgados y comisarías. En el año 2004, a la definición del Plan de Inversiones 2004-2010 en el ámbito del departamento de Justicia se unió la necesidad de nuevas comisarías, como consecuencia de la aceleración del despliegue de la policía autonómica. En el cuadro 4 se detallan los concursos licitados hasta la fecha.

Los concursos contemplan la construcción, el mantenimiento integral (preventivo, correctivo y sustitutivo) y la explotación del equipamiento mediante arrendamiento a la Generalitat de Catalunya.

En las primeras licitaciones los agentes privados debían ofertar la duración del derecho sobre el plazo máximo fijado

en el concurso. Este criterio demostró ciertas ineficiencias y dificultades de valoración, ya que en los últimos años es cuando se concentra el mantenimiento sustitutivo, que es el de mayor impacto económico. Esta disfunción se corrigió, de forma que actualmente los derechos tienen una duración fija de 26-27 años en el caso de comisarías y juzgados y, atendiendo a la mayor complejidad de las instalaciones, de 32 años en el caso de los centros penitenciarios.

El tipo de obligaciones y riesgos para la superficiaria es similar al que ha de asumir un concesionario. Entre otros destacan los siguientes:

- La construcción es a su riesgo y ventura, sin opción a revisión de precios y con la obligación de asumir el coste de reposición de los servicios afectados y, si correspondiese, de las expropiaciones.
- La redacción del proyecto ejecutivo y del plan detallado de conservación, mantenimiento y disponibilidad definitivo, a partir de los proyectos básicos aprobados por la Administración.
- El mantenimiento, la conservación, la financiación y sus condiciones son a riesgo y ventura del superficiario.
- Se contempla la posibilidad de hipotecar y ceder el derecho.

La diferencia sustancial respecto a la concesión estriba en la forma de retribuir al agente privado. En los derechos de superficie los licitadores han de ofertar el importe del arrendamiento

CUADRO 4

Derechos de superficie licitados por la Administración de la Generalitat en el período 2003-2009⁽¹⁾.

AÑO DE LICITACIÓN	OBJETO DEL DERECHO DE SUPERFICIE	Nº DE EDIFICIOS	Nº DE LICITADORES	DURACIÓN (EN AÑOS)	INVERSIÓN INICIAL⁽²⁾ (MILLONES €)
2003	Centros penitenciarios	1	3	30	80
2003	Comisarías	1	1	29	22
Subtotal 2003		2			102
2004	Juzgados	3	11	19	27
2004	Juzgados	3	14	22	21
2004	Juzgados	3	11	26	15
Subtotal 2004		9			63
2005	Comisarías	1	9	18	66
2005	Comisarías	3	4	26	17
2005	Comisarías	2	8	21	17
2005	Comisarías	5	2	26	16
2005	Comisarías	5	2	26	16
2005	Centros penitenciarios	1	10	32	76
2005	Centros penitenciarios	1	9	21	38
Subtotal 2005		18			246
2006	Juzgados	2	17	27	27
2006	Juzgados	2	14	27	24
2006	Juzgados	1	16	27	17
2006	Comisarías	2	10	26	19
Subtotal 2006		7			87
2008	Centros penitenciarios	1	11	32	124
Subtotal 2008		1			124
2009	Juzgados	1	5	27	24
2009	Centros penitenciarios	1	4	32	88
Subtotal 2009		2			102
Total		39			734

⁽¹⁾ No se incluyen los licitados por entidades dependientes de la Generalitat

⁽²⁾ Importe de la inversión inicial ofertada por la adjudicataria.

No incluye expropiaciones ni servicios afectados

Fuente: elaboración propia

sobre el valor máximo fijado por la Administración, que ha sido calculado de acuerdo con los criterios del mercado inmobiliario para operaciones de duración similar. La actualización de la renta se establece en un porcentaje fijo del 2,5%, de forma que también se le transfiere el riesgo de inflación.

El contrato de arrendamiento se formaliza cuando la superficiaria pone a disposición de la Administración el equipamiento, momento en el que se iniciará el pago del mismo. Este hecho constituye un incentivo para que su construcción finalice en la forma y tiempo acordados.

El modelo se cierra con un completo sistema de penalizaciones, tanto para la fase de construcción como para la de explotación, basado en los estándares definidos en el plan de conservación y mantenimiento. Entre ellos destacan los relacionados con los fallos operativos, de calidad o con los retrasos en la respuesta correctiva. La finalidad última es garantizar que la Administración disponga del bien en óptimas condiciones durante la vigencia del contrato. Finalizado el derecho de superficie, la propiedad del equipamiento revierte a la Administración.

Arrendamientos operativos

En los contratos de este tipo, el arrendador cede al arrendatario el derecho a utilizar un activo durante un plazo determinado a cambio de percibir unos pagos o cuotas, manteniendo en todo momento los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad. En el caso de que éstos fuesen transferidos al arrendatario, la operación sería considerada un arrenda-

miento financiero, que, de acuerdo a las normas del SEC, se calificaría como una operación financiera, es decir, de endeudamiento.

Los arrendamientos operativos más significativos en el ámbito de la Generalitat de Catalunya han sido formalizados por la ATM, con el fin de disponer de 99 trenes destinados a dar servicio en la red del transporte metropolitano de Barcelona.

En este tipo de operaciones la ATM arrienda a una sociedad mercantil, participada por las empresas constructoras del material ferroviario y entidades financieras, por un período comprendido entre los 17 y 25 años, los bienes objeto del contrato. A su finalización, el valor residual de los mismos se situará aproximadamente en el 50% de su coste de construcción, existiendo la opción —no la obligación— de compra por parte de la arrendataria.

No cerraremos este apartado sin una breve referencia a los conciertos, modalidad de gestión indirecta de servicios públicos con amplia implantación en el ámbito sanitario y educativo de Cataluña. Los conciertos consisten en la contratación de un servicio público con una entidad, que, por su propia actividad, ya está prestando servicios análogos, a cambio del cual la Administración le paga en contraprestación una tarifa durante un plazo preestablecido.

Si bien no es considerada propiamente como una fórmula de CPP específica para la financiación de infraestructuras, adquiere relevancia por el volumen de inversión que

genera. Los contratos son a riesgo y ventura de la entidad concertada —la cual realiza y financia las inversiones necesarias para la prestación del servicio— y los cubre mediante las tarifas abonadas por la Administración.

Bases para la implantación de una CPP

La implantación de este tipo de fórmulas en el caso de la Generalitat de Cataluña, al igual que para el resto de Administraciones, no ha estado exenta de dificultades, dado que se generaron desconfianzas y resistencias tanto en el seno de la organización que las impulsa, como en los agentes con los que interactúa.

Los primeros concursos de CPP contaron con un reducido número de licitadores, lo cual redundó en una menor competencia. Factores como la dificultad de las empresas privadas para obtener la financiación en contratos a largo plazo, la situación del mercado de la construcción de obra pública, que presentaba ciertos síntomas de saturación, o un marco legal insuficientemente desarrollado, son algunas de las razones que explican este hecho. Los nuevos sistemas, sobre los que existían escasos referentes en el entorno más próximo, suponían contratos en los que el sector privado debía asumir nuevos riesgos y posponer a largo plazo la recuperación de los capitales invertidos.

A partir del análisis de la experiencia de la Generalitat, se apuntan algunas acciones que debe considerar una Administración con el fin de optimizar futuros procesos de CPP:

- Disponer de un marco jurídico proactivo que contribuya a clarificar las responsabilidades y riesgos de cada una de las partes, evitando posibles incertidumbres interpretativas.
- La Administración ha de elaborar planes de inversión a medio y largo plazo, identificando aquellas infraestructuras que resulten más idóneas para su financiación mediante la CPP.
- La transferencia de riesgos innecesarios al sector privado supone únicamente un incremento del coste que debe soportar la Administración. En todo caso, la retribución ha de ser justa y acorde con las obligaciones asumidas.
- El proyecto básico de construcción y explotación ha de ser lo más sólido posible. La introducción de modificaciones por la Administración activa los mecanismos legales destinados a mantener el equilibrio económico-financiero de la concesión, dando pie a un proceso de negociación que puede comportar costes de transacción significativos.
- Observar la situación del mercado de obra pública. Períodos de intensa licitación acostumbra a derivar en un menor interés del sector privado en este tipo de operaciones.
- Considerar la situación del mercado de capitales. Escenarios de escasa liquidez conllevan un incremento de las dificultades del sector privado para obtener la financiación, así como mayores costes financieros, con lo cual se reducirá el número de licitadores. La ampliación de la duración del contrato tiene efectos similares.

- Cuánto mayor sea el importe de la inversión inicial, menor será el número de ofertas. No obstante, dado que estos proyectos son atractivos para el sector privado, las ofertas acostumbran a ser competitivas. Por el contrario, se han detectado ineficiencias en proyectos inferiores a los 15-20 millones de euros.
- La complejidad, la larga duración y otras características de estos contratos, exigen mejorar los mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos de la Administración — ministerios o departamentos responsables de las finanzas, de obras públicas y de los destinatarios finales del equipamiento—.
- Disponer de profesionales con las habilidades y capacidades necesarias para gestionarlo se convierte en un elemento clave para la Administración y para el propio éxito del proyecto.

Perspectivas de futuro

Desde principios del año 2008 se han producido una serie de cambios muy significativos en el contexto económico internacional que han incidido indirectamente sobre las fórmulas de CPP.

Por una parte, estamos inmersos en una profunda crisis económica, que fue precedida de una crisis financiera, que en el caso de España ha supuesto pasar de una tasa media de crecimiento anual del PIB superior al 3%, a una tasa del 1,2% en el 2008 y, de acuerdo con las últimas estimaciones, a una variación negativa próxima al 4% para el 2009.

Este contexto está incidiendo de forma muy severa en los ingresos del conjunto de Administraciones Públicas, lo que comportará indefectiblemente un aumento del déficit público del conjunto de estados miembros de la Unión Europea, reabriéndose el debate sobre la flexibilización de los límites de déficit fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El cambio de tendencia se ha producido en todos los estados de nuestro entorno, si bien en España ha sido especialmente brusco y radical. Se ha pasado de un superávit del 2,21% sobre el PIB en el 2007, a un déficit del 3,8% en el año 2008 que, según las últimas estimaciones, sobrepasaría el 10% en el 2009.

La mayor parte de gobiernos europeos, organismos internacionales y otras voces autorizadas han aplicado o abogan por la instrumentación de políticas *keynesianas*, en las cuales la inversión pública tiene uno de sus ejes básicos. Así, desde diferentes ámbitos económicos se ha defendido el incremento del recurso a las fórmulas de CPP como medio para facilitar el aumento de la inversión pública, si bien otros agentes señalan la imposibilidad de abordarlas dada la falta de recursos.

Ahora bien, en el último quinquenio en España y en Cataluña el volumen de inversión pública y privada ha experimentado, tanto en tasas de crecimiento interanual como en volumen, un aumento que podríamos calificar de histórico, cuya financiación ha sido posible por el recurso a la deuda en los mercados internacionales de capitales.

Es éste un factor básico para el éxito de las fórmulas de CPP que, si bien habían tenido escasa significación hasta finales del año 2007, se han convertido en el elemento clave en la actualidad. De hecho, recientemente se publicaba que en España existen 39 proyectos de CPP pendientes de financiación por un importe de más de 5.000 millones de euros (ABC y Expansión, septiembre 2009).

Desde esta perspectiva y hasta dicho ejercicio se combinaron una serie de factores que facilitaron decididamente los contratos de CPP, entre los que cabe destacar:

- Facilidad para la obtención del endeudamiento a largo plazo por parte de los agentes privados, con una flexibilización de las garantías exigidas por las entidades financieras. De hecho, en algunos momentos las empresas basaron sus ofertas en un apalancamiento directo o indirecto del 100% del proyecto.
- Los tipos de interés a largo plazo (25-30 años) se mantuvieron en niveles moderados, con diferenciales constantes en relación a los tipos de interés a corto plazo (Euribor a un año).
- Los márgenes que las entidades financieras aplicaban sobre el tipo de referencia oscilaban entre el 0,5% y el 1,0%. Las comisiones tampoco resultaban significativas respecto al coste global del proyecto.
- A results de los puntos expuestos, el coste financiero y la rentabilidad sobre el capital exigida por el sector pri-

vado no ofrecían un diferencial significativo respecto al coste de financiación de las Administraciones Públicas.

Esta coyuntura se modificó radicalmente a partir de mediados del año 2008. Se ha producido una contracción en el mercado financiero, que se ha traducido en una gran dificultad para captar los recursos necesarios.

Asimismo, la necesidad que tienen las entidades financieras de mantener el nivel de rentabilidad en un contexto de escasez de recursos y de aumento de la morosidad, ha comportado un aumento de los márgenes aplicados y de las garantías exigidas.

A ello se une el hecho de que los tipos de interés a corto plazo se hayan situado durante el último año en niveles históricamente mínimos, entre el 1,6% y el 2,0%, frente a unos tipos a largo plazo (25-30 años) que han oscilado entre el 4,0% y 5,0%, lo cual constituye un desincentivo para este tipo de proyectos.

Por otra parte, el hecho de que buena parte del accionariado de las empresas concesionarias esté participado por empresas constructoras, que actualmente conviven con elevados niveles de apalancamiento, añade una dificultad más al marco descrito.

En definitiva, se ha pasado de una situación muy favorable para el crecimiento y utilización de las fórmulas de CPP, a una coyuntura en la que estructurar una financiación a largo plazo acorde con la duración de este tipo de contratos, es

una operación muy compleja, a no ser que se realice a un coste muy elevado.

Ahora bien, las medidas adoptadas por los diferentes Estados en apoyo de las entidades financieras y la política desarrollada por parte de los Bancos Centrales de las economías desarrolladas, están restableciendo la confianza de los mercados de capitales, de forma que se aprecian indicios de una mayor liquidez.

Por ello, y a partir de la experiencia de estos últimos años, el futuro a medio/largo plazo de la CPP pasaría por considerar entre otras, las siguientes cuestiones:

- Capacidad del sector público y privado para demostrar las mejoras de eficiencia que a priori se obtienen con estas fórmulas y, en especial, respecto a la financiación de las inversiones mediante el sistema clásico de certificación mensual a cargo del presupuesto.
- Las Administraciones Públicas deberán priorizar los proyectos que van a estructurar. Si bien, conceptualmente, casi la totalidad de los proyectos puede ser financiada mediante la CPP, tanto desde el punto de vista de la tipología como del importe, las Administraciones deberían optar por aquellos que, bien desde una perspectiva de reducción de los costes de oportunidad, bien por la idoneidad de la transferencia de riesgos que comporta para el sector privado, aportan mayor valor.
- Límite a los compromisos de los contratos CPP derivado de los márgenes de los presupuestos futuros.

- Capacidad de los mercados de capitales y de las empresas privadas para asumirlos.
- Mantener el marco normativo actual y, en especial, el del SEC. En este sentido está pendiente de transposición a la normativa contable española de la norma IFRIC 112, que afectaría directamente a las empresas privadas y concesionarias de infraestructuras y servicios.

Conclusiones

En los últimos años, las fórmulas de CPP se han consolidado como un elemento útil para la promoción de infraestructuras y equipamientos y han permitido reducir los déficits estructurales ante el escaso margen de maniobra de los presupuestos públicos.

Asimismo, y atendiendo a la determinación del déficit público según las normas SEC, estas fórmulas son una buena alternativa para la consecución del principio de equidad intergeneracional.

La actual crisis económica y financiera y, en especial, las dificultades para la obtención de recursos para la financiación de los proyectos, supone un contexto diferente respecto a lo acontecido en años precedentes.

Ante esta situación, las Administraciones han de priorizar los proyectos que van a impulsar, revisando los riesgos que se transferirán al sector privado y, en su caso, han de potenciar los instrumentos financieros que sustentan el desarrollo de los mismos.

El desarrollo y el éxito efectivo de estos proyectos requerirá un mayor esfuerzo e incluso una moderación en las expectativas de algunos de los objetivos de las partes. Se trata, en esencia, de una visión a largo plazo, inherente a la propia definición de colaboración, que relativice y salve algunas de las dificultades presentes en la coyuntura actual.

En definitiva, el futuro de la CPP dependerá de la recuperación de la confianza y de la implicación de los diferentes agentes en estos modelos, así como de su resultado, puesto que debe aportar un elevado valor añadido al conjunto de la sociedad.

Bibliografía

- Comisión de las Comunidades Europeas: *Iniciativa Europea de Crecimientos*, Bruselas: 2003.
- Comisión de las Comunidades Europeas: *Networks for peace and development. Extensión of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries and regions*, Bruselas: 2005.
- Hm Treasury: *PFI: strengthening long-term partnerships*, Norwich: 2006.
- Pricewaterhousecoopers: *La solución de la Cooperación Público Privada. Realidad y futuro de las infraestructuras de Europa*, 2006.

6. Repensando las fronteras entre lo público y lo privado. El caso del Puerto de Barcelona⁴⁰.

Jordi Valls

Los sectores público y privado en perspectiva histórica

El desarrollo de la economía es fruto principalmente de los avances tecnológicos, unas veces vinculados a la iniciativa pública y otras a la privada. Esos avances, en efecto, son los principales responsables de la mejora de la competitividad y la productividad, así como de los nuevos escenarios económicos, como puede ser la globalización.

Después del “crack” del 29 y, vinculada a éste, de la II Guerra Mundial, aparece un nuevo ámbito de relación público-privada, resultado de una extraordinaria intervención del sector público, que se fundamentaba básicamente en dos elementos. En primer lugar, cabe aludir al desarrollo del Estado del Bienestar —planteado ya en la Alemania de preguerra, con la revolución de Bismarck—, que debe garantizar cierta protección social en los ámbitos laboral, sanitario y educativo, esto es, en relación con los derechos humanos universales más o menos reconocidos.

Paralelamente, y en ese contexto de posguerra, se da una intervención pública estrictamente en el corazón de

⁴⁰ El presente capítulo ha sido elaborado a partir de una entrevista entre Jordi Valls, presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, y Angel Saz-Carranza, coordinador ejecutivo de PARTNERS.

la economía; es decir, el Estado no es un mero regulador —función que sigue desempeñando—, sino que, además, se posiciona como actor económico en sectores económicos clave. En efecto, aparecen claramente un sector financiero público, un sector industrial público y un sector de servicios público. En particular, la estructura energética estaba en manos del sector público, la estructura vinculada a las nuevas telecomunicaciones pertenecía al sector público, y algunos sectores industriales, principalmente los vinculados al sector metalúrgico, permanecían en manos del sector público.

El modelo descrito, en el que se basó de forma muy clara la economía de posguerra, así como las relaciones del Estado con la sociedad —principalmente mediante la garantía de los derechos fundamentales—, se puede identificar con lo que ha sido la cultura del Welfare State en Europa.

Ya en los años ochenta, con la revolución tatcheriana y, sobre todo, a partir del discurso de Ronald Reagan en el Capitolio —quien afirma ante todo el mundo que el problema es el Gobierno y que la solución, por tanto, es menos Gobierno—, se inicia un proceso de privatización, liberalización y desregularización de los sectores estratégicos, que se extiende hasta nuestros días. En este nuevo marco, el Estado, que desaparece como actor de la economía real, se perfila exclusivamente como proveedor de servicios públicos, de aquellos servicios públicos que debe garantizar, pues se ve desprovisto incluso de su papel como ente regulador. En efecto, la revolución conservadora llegará hasta tal punto que defenderá que la mejor regulación es la no regulación.

Posteriormente, la «tercera vía» y las distintas presidencias republicanas profundizarán también en este proceso.

Hoy emerge una nueva realidad cuya principal expresión es el discurso del nuevo inquilino de la Casa Blanca, quien sostiene que el problema no es el Gobierno, sino que debe haber un mejor Gobierno, lo cual vuelve a situar al Estado como un actor político de primera magnitud. De alguna manera, esto supone una vuelta al keynesianismo, pues el Estado va a tener que desarrollar procesos de intervención pública muy importantes y, dentro de tres o cuatro años, tendrá que ralentizar su posición de inversión en la economía real —y, por tanto, tendrá que reducir su presencia— como consecuencia del incremento del déficit público. Sin embargo, no tenemos que volver al paradigma de posguerra, ni tampoco al de la revolución tatcheriana.

Dentro de esta nueva realidad, vale la pena que empecemos a discutir sobre la relación entre el sector público y el sector privado, más allá de los aspectos estrictamente reguladores que se han ido generando en torno a esta relación, en la que, de alguna forma, el sector privado intervenía más claramente en la esfera pública, sobre la base de dos roles bien diferenciados.

La cooperación entre los sectores público y privado hoy

En efecto, el sector público debe proveer una serie de servicios que son sumamente importantes, como los sanitarios, los educativos, los de suministro de agua, la recogida de basuras, etc. Estos servicios constituyen un ámbito de relación sumamente interesante que parte de la aceptación,

por parte del sector público, de que los servicios públicos se pueden prestar de forma directa o indirecta. Cuando se prestan de forma indirecta, por medio del sector privado, se hace definiendo claramente el rol que corresponde a cada uno de los sectores. Esto es, existe un contrato que regula esa relación; un contrato según el cual el sector público define las prioridades, el marco jurídico y las calidades de la prestación del servicio, y el sector privado aporta agilidad, know how y, a veces, estructura financiera, especialmente cuando se trata de proveer infraestructuras a cuenta del sector público.

Inicialmente, la relación público-privada nació como una forma de prestar servicios por parte del Estado de manera indirecta; desde entonces, a mi entender, ha evolucionado de forma muy correcta. Así, desde finales de la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI, el sector privado se perfila también como proveedor de infraestructuras, como resultado, en primer lugar, de la cultura del déficit cero y de equilibrio presupuestario, que prefiere contratar la infraestructura al sector privado durante un período determinado. De este modo, es el sector privado quien, en un momento en que se precisa liquidez, acude al sector financiero para que le aporte los recursos necesarios. Incluso el riesgo se traslada al sector privado, pues a veces no está claro que una determinada infraestructura resulte rentable en términos financieros; desde luego, sí lo suele ser en términos sociales.

El futuro papel del sector público y de las relaciones público-privadas

En mi opinión, en el futuro puede haber problemas financieros importantes, pues el sector privado no va a poder finan-

ciar algunos de esos recursos, y el sector público no tendrá la fortaleza de inversión que está demostrando en la actual situación de crisis económica, pues se trata de un modelo coyuntural, no estructural. Ante este escenario, el interrogante que se plantea respecto a la relación público-privada es qué papel corresponderá al sector público a la hora de definir nuevas estrategias productivas y una sociedad mucho más competitiva.

Más allá de la regulación financiera o laboral que puede contribuir a mejorar la estructura de competitividad de un país, no creo que sea necesario que el Estado deba recuperar posiciones en la economía real. Sin embargo, tampoco debe replegarse de forma automática, recuperando las posiciones del tatcherismo y el reaganismo de hace aproximadamente veinte años.

En esta nueva coyuntura aparece un nuevo ámbito de relación que plantea algunos interrogantes. ¿Qué papel va a corresponder al sector público en la nueva política industrial? ¿Qué inversión tendrá que hacer el sector público? ¿Cómo va a acompañar el sector público al sector privado en esa nueva iniciativa industrial? ¿Qué medidas puede adoptar el sector público para dar respuesta a los problemas de dimensión que aparecen en el ámbito financiero cuando estamos hablando de grandes infraestructuras?

Algunas infraestructuras que hoy son de titularidad estatal, probablemente, deben continuar en manos del Estado; es el caso de los puertos o los aeropuertos. No obstante, se pueden contemplar escenarios de economía mixta, con

vistas a generar una mayor dimensión. Es decir, en los proyectos de gran envergadura, la dicotomía entre lo público y lo privado se diluye; se regula a través del contrato, pero se puede participar a través de sociedades de economía mixta. Esto, en términos jurídicos, implica una nueva relación que puede llegar a ir en contra de los actuales dictados del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la misma Unión Europea, lo que, desde luego, plantea un gran problema.

En estos momentos, los procesos de relación público-privada a través de un proyecto económico, que puede tener una vinculación contractual con el Estado por medio de una concesión, han adquirido en ciertos casos tal dimensión que se hace imprescindible contar con instrumentos de economía mixta entre las instituciones democráticas y el sector privado. Se puede hacer, por ejemplo, en el caso de los puertos y los aeropuertos, pero siempre sobre la base de intentar alcanzar cierta dimensión.

Por ese proceso de ciclos de importante presencia del sector público en la economía (desde el inicio de la posguerra hasta 1970); de liberalización y revolución conservadora (desde 1970 hasta 2006), con el mercado como solución a todos los problemas; y de la nueva intervención pública (desde 2006 hasta la actualidad), han pasado distintos países, aunque con distinta intensidad.

Canadá, por ejemplo, no aceptó el proceso de desregularización con la misma claridad con que lo hicieron el Reino Unido o Estados Unidos. En Francia, en cambio, existe una importante presencia pública en algunos de los sectores más relevantes

de la economía, principalmente en el industrial; basten como ejemplos los sectores de la automoción y la energía. Finalmente, otros países, como China, sin haber pasado por el proceso descrito, han optado directamente por un modelo mixto.

Actualmente, la realidad nos dice que, al margen de China -que es un caso muy distinto-, los países que han mantenido cierto peso público, como Francia y, en menor medida, Alemania, tienen una capacidad superior para hacer frente a la situación de crisis económica. Por otra parte, Canadá no está teniendo los mismos problemas que Estados Unidos.

¿Cuál será el siguiente paso? En este sentido, sin duda va a resultar clave la posición que adopte la Unión Europea en el proceso de armonización normativa que está en marcha, pues va a marcar decisivamente las relaciones entre el sector público y el sector privado. Hoy, por razones estrictamente coyunturales, la Unión Europea acepta la presencia del sector público para salvar el sector financiero, lo que supone una ruptura de las reglas de la competencia. Sin embargo, el entramado jurídico de la Unión Europea no facilita esa relación público-privada, a menos que sea por motivos económicos coyunturales, de manera que no parece vislumbrarse que, en un futuro próximo, esas relaciones público-privadas puedan dar paso a sociedades de economía mixta.

Alemania, en cambio, tiene experiencia en ese sentido. Así, una empresa como Volkswagen es al mismo tiempo pública y privada, pues hay en ella una presencia muy destacada de los landers. En otras palabras, cuenta con una estructura

propia de la empresa privada, y por ello actúa como tal, pero también tiene una nutrida presencia pública. Se trata de un modelo biaccionarial, que ciertamente me parece muy interesante.

Yo no planteo recuperar posiciones del pasado, pero creo que el nuevo modelo productivo, el que nos debe ayudar a salir de la crisis, debe plantear una nueva relación público-privada, que no será ni la de los años setenta, ni la de los últimos años del siglo XX. En esa nueva relación, el Estado deberá adoptar un nuevo papel.

El sector industrial, por ejemplo, si ha de ser más productivo —algo sobre lo que no cabe ninguna duda—, debe incorporar más innovación tecnológica, además de apostar de forma decidida por la internacionalización y la exportación, pese a que en la crisis actual los países que están recibiendo más impacto sean los países exportadores. Para que esto sea posible, han de generarse instrumentos de innovación tecnológica entre el sector público y el sector privado. ¿Se puede hacer mediante incentivos de carácter fiscal? Sí, pero ciertos equipamientos que se han creado recientemente, por ejemplo en el ámbito de la biotecnología, son relaciones público-privadas, puras y duras. Para mí, ése es el nuevo escenario de futuro, por el que nosotros hemos de trabajar.

Desde luego, esto plantea grandes dificultades desde el punto de vista jurídico y cultural. En este sentido, el sector público y el sector privado trabajan con cierta comodidad cuando hay un contrato que regula sus respectivos roles.

Sin embargo, cuando los roles se incorporan en el mismo instrumento para buscar un proyecto, por ejemplo un nuevo modelo productivo, existe una clara indefinición; y es en este punto donde hay que profundizar. Esto puede permitir desarrollar equipamientos industriales de primer nivel que puedan favorecer una estructura industrial, pues este tipo de equipamientos tiene un volumen de riesgo económico directo muy importante, pero también un volumen de beneficio muy importante de forma indirecta.

En otros sectores, por ejemplo el sanitario —donde España cuenta con un modelo público y concertado que funciona bien—, en ciertos ámbitos territoriales se deberá llegar a acuerdos entre los instrumentos públicos y privados para trabajar conjuntamente en la prestación de un determinado servicio. Así se está haciendo, por ejemplo, en el suministro de aguas, donde existe una gran experiencia público-privada que va más allá del contrato de relación entre las dos partes. Precisamente, el futuro de la relación público-privada, en mi opinión, no va a venir determinado única y exclusivamente por un contrato, sino por las posibilidades que abre para las dos partes invertir capital para desarrollar un proyecto determinado.

Eso no significa que deba desaparecer la relación público-privada mediante contrato, pues ésta sigue siendo válida para la prestación de determinados servicios. Sin embargo, cuando se trata de desarrollar un proyecto estratégico, especialmente si se trata de un proyecto del que el sector privado está dispuesto a asumir buena parte del riesgo, parece lógico que se planteen otras posibilidades, como puede ser la sociedad mixta. A este respecto, hay

que apuntar que, a partir de ahora, el sector financiero va a ser mucho más cuidadoso a la hora de asumir riesgos y, por tanto, no va a facilitar el cien por cien de la financiación al sector privado.

Por otra parte, ciertos proyectos que no benefician necesariamente a un actor determinado, porque su rentabilidad tiene un elevado volumen de riesgo, en cambio, sí que pueden tener una repercusión absolutamente positiva en su sector. En España, por ejemplo, se optó en su momento por una intervención pública que generó un volumen de actividad que contribuyó a incrementar notablemente la capacidad de desarrollo e innovación en el sector de automoción; posteriormente se fue privatizando, aunque la administración mantuvo una presencia próxima al 20% (caso de IDIADA).

No estoy pensando en situaciones mayoritarias de un sector respecto al otro, pero sí creo que la presencia del sector público garantiza de alguna manera que el proyecto no sea única y exclusivamente de un actor, sino del conjunto del sector. Creo que ésta es una perspectiva que no hay que perder de vista.

Otro elemento que cabe considerar es el papel que puede desempeñar el sector público en los proyectos de reordenación, reconversión y fusión en un determinado ámbito territorial. No me refiero tanto al sector financiero como a otros sectores. Por ejemplo, hace algo más de una década estaba muy extendida la idea de que, en relación con el sector sanitario, la competencia entre distintos actores —fuesen estos públicos o privados— a la hora de prestar un servicio era la mejor garantía de calidad.

Esto es así cuando existe un volumen financiero muy importante. Sin embargo, cuando ese volumen mengua, ese sector depende financieramente del sector público, y los recursos públicos no se optimizan. Así, puede ocurrir que, en un determinado ámbito territorial, existan hasta cuatro hospitales: uno perteneciente a una orden religiosa, otro de una mutua vinculada a una caja de ahorros, otro vinculado a una mutua religiosa y otro dependiente del Ayuntamiento. Cuando la situación financiera es más o menos boyante, no hay duda de que esa competencia contribuye a garantizar la calidad del servicio al usuario. Sin embargo, cuando el gasto sanitario está duplicando, e incluso triplicando, el PIB, parece claro que lo que debemos hacer es integrar buena parte de esos recursos para lograr la mayor rentabilidad social de los recursos públicos.

Esta situación ha de conducir forzosamente a un acuerdo público-privado que, más allá del contrato —siempre son operaciones concertadas con el sector público—, debe plasmarse en la creación de un instrumento destinado a gestionar la sanidad en un territorio determinado. Como consecuencia, todo el mundo ha de renunciar a su cómoda mayoría para asumir un proyecto común, en el que nadie ocupa una posición dominante, pero que facilita la rentabilidad de las inversiones y los recursos públicos, y, al mismo tiempo, optimiza la experiencia del sector privado a la hora de gestionar infraestructuras y garantizar derechos públicos.

¿Por qué esto es más necesario en el sector sanitario que, por ejemplo, en el educativo? En el sector educativo, el modelo de una estructura pública y otra concertada es viable

en los términos en que se plantea actualmente, porque existe un volumen muy importante de recursos humanos, pero no de recursos tecnológicos. En cambio, en el sector sanitario, el volumen de inversión en tecnología es muy elevado: los recursos tecnológicos contribuyen a mejorar la prestación del servicio y, como consecuencia, a incrementar la demanda, lo que obliga a incorporarlos.

Tenemos un buen ejemplo en la apuesta por la biotecnología que se está haciendo en Cataluña. La presencia del sector público en el ámbito sanitario en términos de recursos económicos es muy elevada, pero la creación de un clúster biotecnológico en Barcelona sólo es posible sobre la base de una gran complicidad público-privada. Esta experiencia nos está diciendo, pues, que este proceso es posible y se desarrolla de forma clara.

El papel de Europa: ¿freno u oportunidad?

Por todo lo expuesto, el proceso de armonización europea en que nos hallamos inmersos constituye una nueva oportunidad para determinar con claridad cuál debe ser la relación entre el sector público y el sector privado. Lo que no es de recibo es que por la mañana se haga público que el Gobierno belga nacionaliza el 40% de Fortis y que, por la tarde, la comisaria europea de Competencia, Neelie Croes, diga que estudiará si esa aportación del Estado afecta a la competencia. Por supuesto que le afecta, pero hay mucho más que eso.

Así, mientras se acepta por una cuestión coyuntural la intervención del Estado en un sector financiero que atraviesa

una situación muy delicada, la doctrina de la competencia sigue funcionando como si no hubiera pasado nada en los procesos productivos o en las decisiones público-privadas. Es decir, el entramado jurídico de la competencia debe plantearse seriamente cuál es el escenario público-privado del futuro, porque esa intervención del Estado en el sector financiero no va a desaparecer de un día para el otro.

Se abre un horizonte de relación mixta entre el sector público y el sector privado; una relación que va más allá del papel regulador del Estado y que la Unión Europea debe aceptar. Me he referido al sector financiero, pero las aportaciones de los Gobiernos francés, alemán y español a la industria de la automoción también afectan directamente a la competencia. No me estoy refiriendo a las ayudas de 2.000 euros para la compra de vehículos nuevos, sino a las aportaciones a Seat, en el caso de Cataluña; a Volkswagen, en el caso de Alemania; o a Renault, en el caso de Francia. Todos éstos son instrumentos por medio de los cuales el Estado participa directamente en la economía, y no basta con aceptarlos porque nos hallamos en un contexto de crisis. Es preciso profundizar en las oportunidades que ese ámbito de relación público-privada puede proporcionar a otros sectores que no están padeciendo la crisis —o no atraviesan una situación tan dramática— para ser más competitivos y tener una estructura económica más fuerte.

España, por ejemplo, no puede renunciar al sector industrial; ha de apostar por la tecnología y la innovación. Ha de apostar también, de forma decidida, por el sector de la ener-

gía. En este sentido, no hay duda de que el sector público ha de participar conjuntamente con el sector privado, para lo que se hace preciso definir una nueva arquitectura pública.

Los puertos como impulsores de la cooperación público-privada

Pensemos en el caso de los puertos, donde el papel del Estado ha sido crucial. El modelo del sistema portuario español ha sido bastante exitoso, pues se ha basado en la autofinanciación de las autoridades portuarias, que, por medio de tasas y gracias a la regulación del Estado, perciben recursos económicos en función de las mercancías que gestionan, del número de barcos que recalán y del suelo que ocupan los distintos concesionarios. Sus recursos económicos, pues, proceden, por una parte, de las tasas que se aplican a los usuarios del puerto (navieras, pasajeros, mercancías, etc.) y, por otra, de las tasas vinculadas a las concesiones que se hacen del espacio público a distintos operadores. El puerto, en este caso, actúa estrictamente como land lord, y son los operadores portuarios los que gestionan directamente la operativa del puerto.

¿Cuál es el escenario de futuro con que se van a encontrar los puertos? En primer lugar, el concepto de puerto ha variado; ahora ya no es exclusivamente la línea de muelle, sino que incluye el área donde existe carga que transportar, lo que nos lleva a considerar el concepto de hinterland. Esta nueva dimensión obliga a los puertos a desarrollar terminales ferroviarias o zonas logísticas que se extienden mucho más allá de la zona de servicios portuarios. Así, por

ejemplo, el puerto de Barcelona cuenta con un 21% de la terminal marítima de Zaragoza; con un 20% de la terminal ferroviaria de Azuqueca; con la zona logística de la ZAL con un 63%, propiedad de una sociedad con participación del sector público y del privado; y con un 5% de la terminal de contenedores de Saint-Charles, junto con el sector público francés, o vía participación del 20% del Consorci Parc Logístic (CPL) para integrar i desarrollar activos logísticos en Cataluña y el sur de Francia.

Esto obliga a ampliar la cobertura jurídica de los puertos, que hoy es muy débil, para que tengan capacidad para desarrollar infraestructuras y zonas logísticas que den apoyo al núcleo duro de la actividad portuaria. No se puede entender una infraestructura como el puerto, si éste no puede desarrollar las infraestructuras ferroviarias que necesita. Ahora, por ejemplo, estamos desarrollando una línea ferroviaria entre Barcelona y Lyon en la que el puerto de Barcelona participa conjuntamente con Renfe y SNCF, la red de ferrocarriles francesa. En otras palabras, la única forma que tiene un puerto para desarrollar su hinterland es participar en estructuras societarias, con sectores públicos locales o sectores privados, normalmente vinculados al ámbito territorial donde pretende desarrollarse.

La visión que se tiene desde los poderes públicos, y también desde el sector privado, es que el puerto tiene que dedicarse exclusivamente a gestionar ese territorio desde su posición de land lord. En mi opinión, sin embargo, el puerto debe poder desarrollar aquellas infraestructuras que ni el sector privado ni el sector público están desarrollando.

En este sentido, los discursos sobre el eje mediterráneo pueden ser una realidad en el futuro, pero sólo si existe una estrategia común en relación con el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias y portuarias, que es donde se acumula más carga.

Pensemos en el caso de la terminal de cruceros. Cuando Puerto de Barcelona sacó a concurso público la gestión de la terminal, no se presentó ninguna empresa privada. Posteriormente, para estimular la participación del capital privado, se decidió que Puerto de Barcelona participara en un 20% en la compañía gestora, estrategia que ha resultado un éxito, pues pronto se implicaron diversas empresas. La presencia del sector público en la sociedad dio seguridad a los actores privados, pues constituía una garantía en caso de que los resultados de la cuenta de explotación fueran negativos. De no haber optado por esa fórmula, probablemente hoy no habría terminal de cruceros, o quizás sí, pero habríamos perdido cinco o seis años respecto a su operativa.

Hay que pensar que el sector privado participa en proyectos de rentabilidad inmediata; no es una crítica, es su obligación. El sector público, en cambio, aun buscando esa rentabilidad, ha de participar en proyectos cuyo recorrido es mucho más largo, en proyectos eminentemente estratégicos. Con la participación en la terminal de cruceros, Puerto de Barcelona asumió un riesgo importante, que sin embargo no se ha producido, pues ha sido una historia de éxito: el beneficio que obtiene la ciudad de la gestión de la terminal es de 200 millones de euros. Es un buen ejemplo: el sector público ha de participar en aquellos proyectos que tengan ca-

pacidad de generar muchas sinergias en una estructura social, sea ésta una ciudad, un sector industrial o un sector público que precise de innovación, como puede ser el sanitario.

¿Cuál es el reto de futuro del ámbito portuario?

Sin duda, incrementar su dimensión. Eso no significa que la presencia del sector público deba ser más elevada, sino que se deben ampliar sus infraestructuras.

Puerto de Barcelona mueve aproximadamente 2,5 millones de contenedores; el puerto de Rotterdam, en torno a 10 millones; Hamburgo, unos 9,5 millones..., pero los puertos de Shangai, Singapur y Hong-Kong mueven 26 millones de contenedores. Los operadores internacionales contemplan los puertos de Barcelona y Tarragona no como entes autónomos, sino como pertenecientes a un mismo ámbito geográfico, como puertas de entrada a la Península. No parece descabellado, pues, plantearse una fusión como estrategia para ganar dimensión.

Hoy en día, Malmö y Copenhague, que son autoridades portuarias de dos países distintos, se hallan inmersas en un proceso de fusión; también Rotterdam y Ámsterdam, ambas en Holanda, se están fusionando. En mi opinión, este elemento de dimensión también se debe buscar en el ámbito español, aunque reconociendo los elementos locales y estratégicos de cada localidad. Un puerto por el que pasan el 80% de las importaciones españolas, y el 50% de las exportaciones, es demasiado estratégico como para ver limitado su desarrollo por elementos competenciales de carácter local.

Su competencia son, más bien, esos otros puertos internacionales que tienen hasta cinco y seis veces la dimensión del de Barcelona.

En definitiva, desde mi punto de vista, el sistema portuario debe apostar por la fusión de autoridades portuarias. Por una parte, debe proceder a una fusión estrictamente pública. Por otra, debe mantener el sistema de relación público-privada por la vía de las concesiones que ha venido funcionando hasta ahora, pero introduciendo más elementos de flexibilidad, para adaptarse a la realidad comercial de un mundo cada día más cambiante.

En cualquier caso, no hay duda de que en el futuro próximo se van a tener que desarrollar más proyectos público-privados. En este sentido, creo que la experiencia del puerto de Barcelona en la creación y constitución de sociedades —en las que unas veces tiene una posición mayoritaria y otras minoritaria— es muy positiva; así, incluso en la difícil situación actual, los resultados de las cuentas de explotación son correctas. Por tanto, el escenario de futuro pasa por adentrarnos más en esos aspectos.

Un buen punto de partida es reconocer que el sector público puede estar bien o mal gestionado, al igual que el sector privado. Así pues, en primer lugar, es preciso superar la idea de que el sector privado es de por sí un excelente gestor y el sector público todo lo contrario. En este sentido, creo que hay buenos gestores públicos y buenos gestores privados, y malos gestores públicos y malos gestores privados.

En segundo lugar, es preciso tener muy presente cuál es la estrategia que ha conducido a desarrollar un instrumento mixto y tener muy claro que los principios de rentabilidad son idénticos para el sector público y el sector privado. En efecto, el sector público no puede entrar en un proyecto que no tenga rentabilidad. Lo que se puede discutir, en todo caso, es el retorno de esa rentabilidad y el porcentaje que se desea; pero no el modelo de negocio.

Tradicionalmente, el sector privado ha tenido cierto temor a que el modelo de gestión del sector público no tuviera como objetivo la búsqueda de rentabilidades, sino otro distinto; y el sector público se ha movido con recelo respecto al sector privado, entendiendo que lo único que le interesa son las rentabilidades y no los proyectos a largo plazo. Éste ha sido siempre el principal elemento de discusión, de manera que es preciso superar las desconfianzas mutuas o las distintas culturas, que, de hecho, no son tan distintas, pues el sector público debe entrar necesariamente en proyectos que tengan una dosis de rentabilidad.

En este contexto, a menudo sucede que no hay un modelo que permita hacer compatibles las respectivas necesidades de estos sectores. Quizá no existe, y por tanto no lo vamos a encontrar, pero cuando planteemos la posibilidad de llegar a un acuerdo societario en estos ámbitos es absolutamente necesario que las dos partes conozcan cuáles son las necesidades, no ya del proyecto, sino las derivadas del modelo de gestión público-privado. Estas necesidades vienen determinadas por las normas del sector público y por las del sector privado, no sólo las contables, sino, en general, las

que definen las relaciones económicas, que a menudo son absolutamente distintas.

En este sentido, cuando se crea una sociedad público-privada, el sector público no debe aprovecharse de su doble condición de accionista y concesionario en las negociaciones y en la toma de decisiones, pues esto no hace sino dificultar la relación. En estos casos, lo que debe hacer el sector público es actuar como accionista, pues el modelo de toma de decisiones de una sociedad público-privada debe ser estrictamente mercantil; la esfera pública no ha de invadir en ningún caso el pacto de accionistas realizado en el ámbito societario.

Es fundamental que los participantes asuman como principio esa forma de actuar, pues es algo que no se puede reglamentar. Existe un contrato y ese contrato se hace con un ente que tiene su propia personalidad jurídica, sus propios órganos de gobierno, sus propias mayorías y sus pactos estatutarios a la hora de tomar decisiones. Por ello, el sector público ha de evitar en todo caso participar o tomar decisiones que influyan en la sociedad como concesionario, ha de mantener su rol de accionista con sus propios intereses y objetivos. También el sector privado debe evitarlo, pues éste es el principal problema que surge en estos ámbitos societarios.

Estamos ante una gran oportunidad que nos permitirá establecer un nuevo marco en las relaciones público-privadas. Las reflexiones expuestas pretenden definir la complejidad de esta relación pero sin dejar de evidenciar la gran oportunidad que presenta la actual coyuntura económica para su desarrollo.

ESADE

Universitat Ramon Llull

INSTITUTO DE
GOBERNANZA
Y DIRECCIÓN
PUBLICA



Campus Barcelona · Pedralbes

Av. Pedralbes, 60-62
08034 Barcelona
T. +34 932 806 162
F. +34 932 048 105

www.esade.edu

Campus Barcelona · Sant Cugat

Campus Madrid

Campus Buenos Aires

Son promotores de PARTNERS:

