



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

Àrea de Presidència
Servei de Formació Local

Papers de Formació Municipal

Número, 117, novembre 2004

Col·laboració Públic-Privat

Diversos autors

La crisi del model de l'Estat del Benestar ha comportat, tant la modificació profunda d'un conjunt de paràmetres que havien caracteritzat les formes de relació de les persones amb els governs i les seves administracions, com el propi sentit del paper de l'Estat en relació a la societat.

Una de les transformacions més evidents ha estat la fi de la comprensió de l'Estat com un en amb la capacitat infinita de proveir de tots els serveis que la societat necessitava o la creença que l'Estat era suficient per abastar i atendre totes les demandes socials.

A partir d'aquesta crisi s'ha estès una nova visió de les relacions de l'Estat amb la societat. Poc a poc s'ha consolidat el convenciment que hi ha múltiples actors socials que, a través de la cooperació públic-privat, col·laboren amb l'Estat per tal de donar respostes als reptes de la societat moderna.

En aquest Papers de Formació es resumeixen tres articles publicats en les actes del CLAD celebrat a Madrid a finals de l'any 2004 que reflexionen sobre aquestes qüestions. En el primer d'ells, el professor Alfred Vernis reflexiona sobre la col·laboració del sector públic i el sector d'entitats no lucratives i com s'inscriu en un nou model d'Estat (l'Estat relacional).

En el segon article Tamyko Ysa identifica les avantatges i els riscos d'aquesta relació en l'àmbit del govern local. Finalment, Angel Saz-Carranza examina una experiència concreta de xarxa públic-privada per a la prestació d'uns serveis públics en l'àmbit d'un territori

LA COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS: HACIA LA SOCIEDAD RELACIONAL

Alfred Vernis¹

1. INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años setenta, como consecuencia de los problemas del estado de bienestar hemos sido testigos, en la práctica totalidad de países de la OCDE de un cambio importante en las actitudes sociales y políticas en relación al sector público (Prats, 2000). Junto con los cambios del entorno (envejecimiento población, inmigración, globalización económica, etc.) dos importantes fenómenos merecen ser destacados. Se trata en primer lugar de la crisis del modelo clásico de financiación del Estado, que se ha traducido en una prácticamente generalizada crisis presupuestaria y ha obligado a los gobiernos a buscar nuevos caminos para la mejora de su eficiencia. Y en segundo lugar, de la crisis de legitimidad de los gobiernos. El Estado seguirá siendo percibido como necesario por la inmensa mayoría de la población, pero ya no como el agente principal de las transformaciones económicas y sociales. En otras palabras, los gobiernos, han dejado de tener las mejores y únicas respuestas a los problemas que se plantean, dada la naturaleza y complejidad de los mismos. La realidad es que existen múltiples actores que han de ser tenidos en cuenta y corresponsabilizados en la búsqueda y desarrollo de soluciones para los retos de nuestras sociedades actuales. Es lo que algunos analistas han definido como el "pluralismo del bienestar"

Uno de los efectos de este cambio de paradigma, que ha llevado al sector público a una verdadera redefinición de sus roles como revela la literatura y la práctica de la gestión pública, es precisamente el aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las Administraciones Públicas y las organizaciones sin

¹ Profesor titular del Instituto de Dirección y Gestión Pública-ESADE Universidad Ramón Llull. Doctor en Gestión Pública y No Lucrativa por la Robert F. Wagner School of Public Service (New York University). Actualmente es miembro de Instituto de Dirección y Gestión Pública y del Departamento de Política de Empresa de ESADE. Dirige el Curso que realiza la Fundación La Caixa y ESADE: Función Gerencial en las Organizaciones No Gubernamentales. Ha publicado diferentes artículos y libros sobre la gestión en el Tercer Sector. Es coautor de "La gestión de las organizaciones no lucrativas. Ed. Deusto, 1998." Actualmente es Miembro del Patronato de la Fundació Catalana de l'Esplai y de la Fundació Lealtad (Madrid). También es miembro del Consejo Social del Grupo INDITEX (ZARA).

ánimo de lucro². Por una parte, a los ojos del sector público, las organizaciones no lucrativas son capaces de aportar desde su especificidad respuestas concretas a las nuevas demandas sociales. Por otra parte, como analizaremos a lo largo de esta ponencia, el recurso a estas organizaciones frecuentemente se basa en alguna forma de externalización de servicios públicos, dirigida a solucionar problemas de sobredimensionamiento, ineficiencia burocrática o falta de capacidad de la administración. Así acontece cuando, por ejemplo, una agencia pública de cooperación para el desarrollo decide que sus proyectos sean realizados por una ONG del Norte en colaboración con una contraparte del Sur; o cuando una agencia pública de atención a las personas sin techo decide que una ONG social se encargue del cuidado de quienes viven en la calle.

Es en este contexto donde aparecen aproximaciones diferentes a la relación público-privado: “las propias limitaciones del Estado de Bienestar para dar respuesta a las demandas de una sociedad cada vez más desarrollada, compleja e interdependiente, acentuadas por las presiones derivadas de la internacionalización de la economía, ponen de manifiesto la necesidad de replantear las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, dando lugar a la emergencia del Estado relacional” (Mendoza, 1995:5).

Empieza a haber signos positivos de que se está superando la dicotomía público-privado, y que la importancia y el valor de lo “público no estatal” parece que va ganando adeptos. Más apoyo de las administraciones públicas al Tercer Sector social no quiere decir menos estado, no significa que estemos “privatizando” el Estado del Bienestar, sino todo lo contrario, lo estamos “publicitando” (Bresser, 1997; Giddens, 2001). Hay que entender que el terreno de “lo público” no se ha de identificar exclusivamente con las administraciones públicas, que muchas de las actividades que realizan las organizaciones sociales son “públicas”, y que, por tanto, la colaboración entre las administraciones públicas y las organizaciones del Tercer Sector no es lo mismo que una “privatización”.

Alfred Vernis dice que quienes se oponen a un aumento de la participación del sector no lucrativo social en los servicios sociales públicos aducen que el “espíritu de servicio público” se corrompe cuando el que lo presta no es una organización pública. El autor afirma que, si bien es cierto que en muchos empleados públicos hay un compromiso de servicio a la sociedad, no puede olvidarse que las administraciones públicas no son las únicas organizaciones en las cuales sus empleados tienen ese espíritu de servicio comunitario. Utiliza una cita de Bresser (1998:43) para confirmar esta opinión: “Lo destacable, en cualquier caso, es que la razón más importante para recurrir a las entidades sin fines de lucro no es porque sean más eficientes en la provisión de servicios de lo que pudiera ser cualquiera otra entidad, sino que permiten desplegar roles que ni el Estado ni el mercado pueden cumplir. Y así como la confianza, la dedicación, la solidaridad constituyen roles que imprimen una especificidad

² No es objetivo de esta ponencia tratar la colaboración entre el sector público y el sector empresarial, o entre el sector público y los otros dos sectores simultáneamente (empresarial y no lucrativo).

respecto al sector lucrativo, la flexibilidad, la disposición de experiencia especializada y la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar son exhibidas como algunas de las mayores ventajas que el sector no lucrativo o público no estatal tendría respecto del sector público estatal".

(...)

2. ¿PORQUÉ EXISTE UNA RELACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS ³

Algunas de las razones que motivan la colaboración público-privada han sido apuntadas en las líneas anteriores. Sin embargo, como pone de manifiesto uno de los teóricos más reconocidos del tercer sector, el profesor Lester Salamon (1995), se trata de una pregunta para la que no existe una única respuesta. Salamon (1995) sostiene que existen diversas teorías que no favorecen el crecimiento de una relación público-privado.

El Estado del bienestar

La primera teoría que Salamon revisa es la teoría del *Estado del bienestar*. Esta teoría concede mucha importancia al papel de las diferentes administraciones públicas y resta significación al sector privado no lucrativo. Como Salamon apunta, en la actualidad este planteamiento no resulta útil por cuanto, si bien es cierto que el Estado se ha reservado en exclusiva la formulación de políticas públicas, no ha actuado de igual modo en la implementación de estas políticas, ámbito en el que las agencias públicas colaboran intensamente con el sector privado sin ánimo de lucro. Como veremos más adelante, la teoría del Estado de Bienestar está superada por la del Estado relacional (Mendoza, 1995) y/o la teoría del pluralismo del Bienestar (Taylor, 1990).

El fallo del gobierno

La segunda teoría, cuya denominación podríamos traducir como *teoría del fallo del gobierno*, explica la existencia de las organizaciones no lucrativas como producto de una insuficiencia de las agencias públicas. En concreto, esta teoría argumenta que la producción de bienes colectivos por el gobierno "producirá en general un nivel de servicios que sobrepasará lo que algunos votantes demandan y restará por debajo de lo que otros votantes solicitan" (Weisbrod, 1986). Como consecuencia de este hecho, las organizaciones no lucrativas privadas intentarán dar respuesta a la demanda descontenta. En definitiva, en esta teoría, las organizaciones sin ánimo de lucro son vistas como substitutas de las agencias públicas. En cualquier caso, esta teoría no sirve como marco conceptual para el estudio de la relación entre lo público y lo privado

³ Esta parte esta basada en Vernis (1995).

por cuanto no puede anticipar que el gobierno quiera subcontratar con las organizaciones no lucrativas la producción de determinados servicios públicos (Smith y Lipsky, 1993).

El fallo del contrato

La tercera teoría, denominada del *fallo del contrato*, explica la existencia de las organizaciones de voluntariado por la confianza que el cliente/usuario/donante deposita en ellas. La confianza del cliente obedece al hecho de que, en muchos servicios públicos, es muy difícil obtener información acerca de la calidad y cantidad de la prestación, por lo que resulta harto laborioso averiguar si el servicio está prestándose de manera adecuada. Debido a esta dificultad, los perceptores de los servicios consideran a las organizaciones no lucrativas más merecedoras de su confianza (Hansmann, 1981). Sin embargo, la confianza del cliente tampoco ayuda a explicar el motivo por el que las agencias públicas están subcontratando a las organizaciones no lucrativas, ya que de las organizaciones públicas se espera aún menos que traicionen la confianza de los usuarios y existe mucha regulación para evitarlo (Salamon, 1995; Smith y Lipsky, 1993).

Gobierno por el tercer sector

Salamon no queda satisfecho con las anteriores teorías y desarrolla dos más para intentar explicar la causa de la colaboración público-privada. La primera, llamada *gobierno por el tercer sector*, expone, básicamente, que las agencias públicas están utilizando las agencias privadas para "llevar a término funciones del Gobierno". En esta clase de relación, el Gobierno establece estándares pero las organizaciones no lucrativas son libres de implementar los programas como mejor consideren. De hecho, algunas de estas organizaciones son anteriores a las administraciones públicas y realizan funciones complementarias al sector público. Por tanto, no parece lógico que la administración pública confíe en ellas para la realización de ciertas actividades.

El fallo del sector no lucrativo

La segunda teoría desarrollada por Salamon, el *fallo del sector no lucrativo* (*voluntary failure*), explica la intervención del Gobierno como correctora de fallos del sector del voluntariado o no lucrativo. Así pues, en esta teoría se parte del tercer sector y, en relación con este, se justifica la intervención del Estado. Salamon identifica cuatro fallos del sector no lucrativo:

- **Insuficiencia.** Las organizaciones sin ánimo de lucro son incapaces de generar recursos para solucionar algunos de los problemas de las sociedades modernas.
- **Particularismo.** Muchas organizaciones no lucrativas centran su actuación en grupos determinados de población y se olvidan completamente de otros.

- **Paternalismo.** Con frecuencia, las necesidades de la comunidad son definidas por los miembros de esta que disponen de más recursos y no por la comunidad en sí.
- **Amateurismo.** A menudo, las ONL no pueden atraer a buenos profesionales para solucionar sus problemas.

El pluralismo del bienestar

Aunque estas dos teorías ? *gobierno por el tercer sector y fallo del sector no lucrativo* ? aportan elementos muy interesantes en el debate sobre la relación público-privada, desde nuestro punto de vista, ofrecen una explicación excesivamente circunscrita al contexto de los Estados Unidos y sólo parcialmente trasladable al caso europeo y latinoamericano, dada su historia y sus especificidades. El problema principal radica en que ambas teorías olvidan el papel dominante que las instituciones políticas tienen a la hora de determinar la naturaleza del sector no lucrativo.

En este punto, puede sernos de ayuda la teoría del *pluralismo del bienestar* o el modelo de "Estado relacional" (Mendoza, 1995) al que hacemos referencia en la introducción. Hatch y Mcroft (1983) desarrollan la siguiente aproximación al pluralismo del bienestar: "Puede ser utilizado para expresar el hecho de que la atención social y sanitaria puede ser obtenida desde cuatro sectores diferentes: el público, el voluntario, el comercial y el informal. Más concretamente, el pluralismo del bienestar implica que el Estado juega un papel menos dominante, y no ve a éste como el único instrumento posible para dar una provisión colectiva de servicios sociales de bienestar". Mendoza (1995) propone como punto de partida del Estado relacional "la aceptación de que el Estado ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, omnipotente y autosuficiente". Un Estado "que reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos sólo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia sociedad" (1995:11).

(...)

Evers (1993) alude a esta teoría como "el concepto del *mix* de bienestar" y asigna a las organizaciones no lucrativas un espacio intermedio entre el mercado, el gobierno y las familias. Según Evers, la teoría sobre qué es el tercer sector tendría que definirse sin dibujar unas fronteras claras porque este ocupa un espacio en el que "diferentes racionalidades y discursos coexisten e interseccionan". La idea central consiste en que las organizaciones sin ánimo de lucro ocupan una posición intermedia con respecto a tres tipos de relaciones: las que se establecen entre el mercado y el interés público; entre un estado universalista y unas organizaciones no lucrativas particularistas; y entre las organizaciones no lucrativas y el sector informal compuesto por familias, amigos y comunidades. Las organizaciones del tercer sector son híbridos que, en ocasiones, pueden producir servicios subcontratados para las administraciones públicas y adoptar así un carácter público; pueden defender los intereses de la sociedad en general o de un segmento particular de la sociedad, y tomar un

carácter comunitario; o pueden colaborar con las empresas para conseguir fondos y asumir un carácter más comercial.



Figura 1: Teorías de la relación público – no lucrativo

Quince años antes y desde los Estados Unidos, Berger y Neuhaus (1977) se pronunciaban en los mismos términos que Evers. Berger y Neuhaus utilizaron el término "estructuras mediadoras" para referirse a las organizaciones no lucrativas y las definieron como instituciones situadas a medio camino entre la persona individual y las instituciones públicas.

3. POR QUÉ COLABORAN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El autor sostiene que la denominada externalización de servicios públicos debe contemplarse como una alternativa posible para solucionar los problemas de sobredimensión, ineficiencia burocrática o falta de capacidad de la administración pública. Sin embargo, al hablar de externalización de los servicios públicos, Alfred Vernis propone distinguir claramente dos funciones muy diferentes que realizan las agencias públicas y que frecuentemente se confunden: la provisión y la producción (Koldiere, 1986).

La provisión de un servicio público es una decisión política que consiste en disponer la oferta o no oferta de un determinado servicio; la fijación del contenido de la oferta, la asignación de recursos públicos destinados a financiarla y la fijación de las condiciones de acceso al servicio. La provisión conlleva diferentes actividades tales como regulación, compra, financiación, planificación, etc. La

producción, en cambio, se refiere al proceso técnico y organizativo que permite la prestación del servicio. Se trata por tanto de en concretar si es la propia agencia pública la que va a producir el servicio o servicios que anteriormente ha decidido proveer; es decir, si va a vender, operar, controlar, evaluar, etc., los servicios.

Es verdad que cada una de las actividades de la provisión y la producción puede dividirse en varias partes, y externalizarse por separado. De forma simplificada, esta separación entre provisión y producción permite distinguir las cuatro áreas que muestra el gráfico siguiente.

		PRODUCCIÓN	
		PRIVADO	PÚBLICO
PROVISIÓN	PRIVADO	SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO VENDIENDO AL SECTOR PRIVADO
	PÚBLICO	EXTERNALIZACIÓN	SECTOR PÚBLICO PURO

Tabla 1: División entre provisión y producción

Recientemente, diversos autores han afirmado que, para que exista una colaboración entre el sector público y el privado, es necesario que el primero entre en la lógica del mercado. Por ejemplo, Hirschman (1992) ha explicado la aplicación de su conocido mecanismo *exit-voice* (1970) a los servicios públicos. El autor pone de manifiesto que en la producción de la mayoría de los servicios públicos no existe la "disciplina del mercado", y aboga por introducir de alguna forma la "presión del mercado" para mantener la productividad y la calidad de aquellos.

(...)

En una serie de estudios sobre la mejora de la gestión pública, la OCDE utiliza la expresión "mecanismos de mercado" para referirse a instrumentos de gestión que introducen, como mínimo, una característica del mercado: competición, precio, incentivos monetarios, etc. Entre estos instrumentos, se citan la subcontratación, la cooperación intergubernamental, la franquicia y la concesión, las subvenciones, el ticket regulador y el pago por el usuario. En sus estudios sobre sistemas alternativos de prestación de servicios, la International City Management Association (ICMA) de los Estados Unidos cita también estos mecanismos como los más extendidos entre las agencias públicas en el ámbito local en ese país (Valente y Manchester, 1984). No obstante, lo cierto es que, a la hora de utilizar estos mecanismos, cada país encuentra formas muy diferentes.

Finalmente, la siguiente tabla puede ayudarnos a entender los tipos de colaboración entre administraciones públicas y organizaciones no lucrativas, en el contexto del pluralismo del bienestar, y a partir de la distinción entre producción y provisión.

Aproximación ↓	Función			
	Provisión			Producción
	Financiación	Regulación y planificación	Control y evaluación	
<i>Estado del bienestar</i>	Adm. públicas	Adm. públicas	Adm. Públicas	Adm. públicas y, a veces, apoyo del Tercer Sector
<i>Pluralismo del bienestar</i>	Adm. públicas con cofinanciación de los particulares, y apoyo de las empresas	Gobierno, tercer sector y empresas	Adm. Públicas con colaboración del tercer sector	Tercer Sector y empresas
<i>Neoliberalismo</i>	Fuentes privadas	Mercado	Mercado	Empresa privada con una contribución de seguridad del Tercer Sector

Tabla 2: Las funciones de los diferentes actores en la colaboración público-privada

4. EL CONTINUO DE COLABORACIÓN Y LAS FORMAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Kramer (1981), uno de los pioneros en el estudio de las relaciones entre el sector no lucrativo y el sector público, mantiene que las relaciones entre estos dos sectores no son estáticas y pueden adoptar cinco formas básicas, en función de la política económica dominante: reprivatización, fortalecimiento, partenariatado pragmático, subordinación al Estado y nacionalización. En definitiva, las relaciones público-privadas se sitúan en un continuo que va desde un sistema dominado por organizaciones privadas que buscan solamente un beneficio económico a la hora de prestar servicios a la sociedad y sustituyen progresivamente a las ONL (reprivatización) hasta un sistema en el que el Estado lo domina todo (nacionalización) y las ONL son marginales.

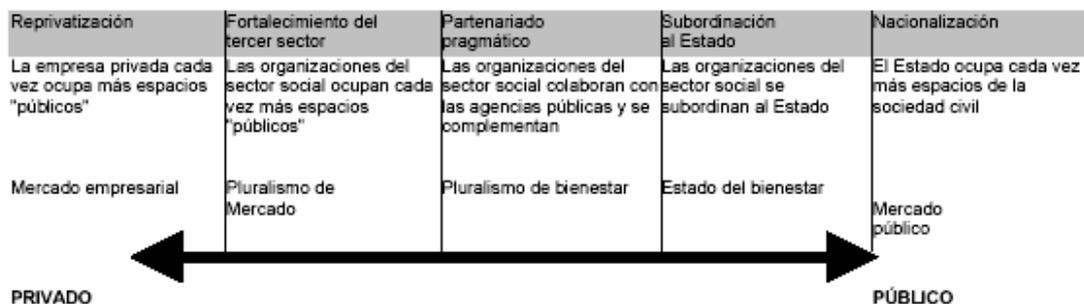


Tabla 3: El continuo de la colaboración público-privada⁴

A nosotros nos interesan especialmente las tres formas de relacionarse que están en el centro de la secuencia público-privada, y que también podríamos denominar, respectivamente, "pluralismo de mercado", "pluralismo de bienestar" y "Estado de bienestar".

En la primera forma, "fortalecimiento del tercer sector" las ONL se verían reforzadas y podrían sustituir a las agencias públicas. En el segundo caso, "partenariado pragmático" las agencias públicas y las organizaciones privadas cooperan y se complementan. En el tercer caso, las ONL son vistas casi como un obstáculo y deben subordinarse al Estado.

Aunque todos estos "instrumentos de mercado" suponen una "relación" entre lo público y lo privado, la fórmula de la externalización es la que más ha utilizado las palabras "colaboración" o "partenariado", seguramente porque este es el instrumento más extendido en casi todos los países, y el que exige una relación más estrecha entre la agencia pública y la organización privada. En España, la externalización constituye una de las formas de relación entre el sector público y el privado más extendidas en los servicios públicos y adopta modelos muy diferentes. En función de su ámbito de actuación ? nacional, autonómico, local? , las agencias públicas y las organizaciones no lucrativas de nuestro país se inclinan por unas determinadas formas de externalización u otras. Del igual modo, el servicio que se produce también se ajusta a unas determinadas formas de externalización. La siguiente tabla resume las principales formas de externalización:

⁴ Fuente: Elaboración propia a partir de Kramer (1981), Taylor (1990) y Wolch (1990)

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

Tabla 4: Las principales formas de externalización⁵

5. PROBLEMAS DE ESTA COLABORACIÓN

Dos son las cuestiones centrales que cabe considerar al analizar esta colaboración. En primer lugar, ¿cómo equilibrar los deseos indiscutibles por mantener su autonomía que expresan las organizaciones no lucrativas con la legítima necesidad de control sobre el modo de gastar el dinero público que tienen las agencias públicas? En segundo lugar, ¿cómo armonizar la necesidad de que la acción pública llegue a todo el mundo y de la misma forma (universalismo) con la tendencia de las organizaciones sociales a atender a determinados colectivos (particularismo)? No existe ninguna fórmula mágica para responder a estas dos cuestiones.

La profesora James (1983) advierte sobre un hecho que iría en detrimento de la demanda de autonomía de las organizaciones no lucrativas: la posibilidad de que las organizaciones sociales presten los servicios que sus responsables deseen. James argumenta que, como buenos profesionales, las personas a cargo de las organizaciones sociales se preocupan por proporcionar aquellos servicios que les reportan prestigio o satisfacción, o aquellos otros con los que se sienten realizados profesionalmente. Gilbert (1985) y Kramer (1985), entre otros, mencionan un problema ligado a la segunda cuestión formulada anteriormente. Como producto de esta colaboración, puede encontrarse un sistema de servicios sociales con dos "caminos" (*two-tiered social service*): un primer camino, responsabilidad de las organizaciones no lucrativas que producirían servicios para las personas menos necesitadas; y un segundo

⁵ Elaboración propia a partir de Savas (1987)

camino, obligación de las agencias públicas, que se responsabilizarían de todas aquellas personas a las que las ONL no quisieran prestar su servicio.

Para Alfred Vernis la responsabilidad de los gestores públicos y no lucrativos es saber encontrar ese difícil punto de equilibrio entre la autonomía y el control por una parte, y entre el universalismo y particularismo por otra. Según el autor la lista de problemas derivados de esta colaboración no se limita a los dos centrales que hemos mencionado ya. Para ello propone analizar estos problemas de acuerdo a la siguiente tipología: falta de flexibilidad, financiación, recursos humanos y calidad.

Falta de flexibilidad

Se detecta *falta de flexibilidad* en dos sentidos muy diferentes. El primero, que la colaboración provoca una falta de diversidad en el sistema. Para que un sistema de servicios públicos no lucrativos pueda funcionar, las agencias públicas necesitan que las organizaciones no lucrativas cumplan una serie de requisitos, requisitos que suponen la estandarización de las organizaciones no lucrativas. Naturalmente, en tanto que una organización no lucrativa se parece cada vez más a las restantes, el sistema en su conjunto pierde flexibilidad. El segundo, que la colaboración hace muy difícil la introducción del cambio. Ambas partes de la relación están interesadas en que la forma de prestar el servicio cambie lo menos posible para no introducirse en un terreno desconocido que pudiera dificultar la colaboración. En este contexto, resulta muy difícil que se introduzcan y prosperen nuevas ideas para mejorar el servicio. En definitiva, existe el potencial peligro de que la colaboración público-privada engendre un sistema de servicios sociales rígido y burocrático, muy alejado del que pretendía esta primera cooperación.

Por otra parte, existen los problemas nada despreciables ligados al marco jurídico (normativa de contratos públicos) en el que deben circunscribirse las relaciones público-privadas. En efecto, los contratos públicos, pensados para realidades donde el objeto del contrato debe definirse con precisión, existe una cierta estabilidad en el tiempo así como un mercado consolidado y la relación se basa fundamentalmente en el control y no en la confianza o en el aprendizaje mutuo, no parecen del todo adecuados para definir las reglas de juego de la colaboración público-privada.

(...)

Financiación

Al hablar de *financiación*, se plantean varios problemas. En primer lugar, en nuestro país, como ha sucedido también en otras democracias occidentales, está produciéndose una situación de dependencia de las organizaciones/asociaciones no lucrativas respecto del dinero público. Naturalmente, esta situación de dependencia es muy dañina para la colaboración porque termina convirtiéndose en un "enlace de supervivencia": si la agencia pública retira la financiación, la organización no lucrativa corre el peligro

de desaparecer. En segundo lugar y al mismo tiempo, vivimos una etapa de recortes presupuestarios en el seno de las administraciones públicas, en las que impera la consigna de hacer más cosas con menos dinero; en otras palabras, prestar más servicios pero producidos con menos recursos. Esta condición genera una gran frustración en ambas partes: los gestores públicos de servicios sociales muy poco pueden hacer para incrementar la productividad del servicio y los gestores no lucrativos no están preparados para recibir menos recursos después de la expansión del sector en los últimos años. Los problemas financieros no terminan aquí. Con frecuencia, para ganar una subcontratación, las organizaciones sociales ofertan sus servicios más baratos y, si ganan el concurso, han de prestar servicios sin cubrir costes. Por último, la dependencia de unas adjudicaciones de fondos caracterizadas por su temporalidad genera muchas incógnitas y gran rigidez en la colaboración.

Recursos humanos

La colaboración público-privada provoca también dificultades en los *recursos humanos* de las agencias públicas y las organizaciones no lucrativas. Por una parte, al dejar de prestar el servicio directamente y ver alejarse al cliente o usuario/a, los empleados públicos pierden un elemento de motivación en los servicios sociales: el contacto con el público. Por otra parte, las personas que trabajan en las organizaciones no lucrativas se ven obligadas a dedicar un tiempo que consideran excesivo a las tareas de coordinación con la administración pública. Sin duda, el elemento administrativo de un contrato puede resultar profundamente desmotivador. Además de estos problemas, el trabajador de la organización social puede perder la actitud altruista que lo caracterizaba y que, sin duda, en la prestación del servicio, le proporcionaba una muy importante ventaja sobre un empleado público o un trabajador de una organización lucrativa. Esta actitud altruista es apreciada como un elemento exclusivo de las organizaciones no lucrativas que las hace idóneas para prestar servicios sociales en los que la relación personal desinteresada con el usuario o usuaria es importante. En los estudios sobre el tema, se señala también que la relación contractual puede suponer la pérdida del vínculo de confianza existente entre trabajadores de las organizaciones no lucrativas y las agencias públicas, vínculo que sin duda es muy positivo para el conjunto del sistema de servicios sociales.

Rendición de cuentas y calidad

Desde el punto de vista de la calidad del servicio, se detectan dos problemas principales. En primer lugar, que, históricamente, en la cooperación público-privada no se ha hecho hincapié en la calidad, y actualmente resulta mucho más complicado introducir este factor clave del servicio. En este sentido, por ejemplo, no existe la tradición de examinar los resultados de los servicios producidos por las organizaciones sociales. En segundo lugar, que la voz del cliente/usuario final es generalmente ignorada. Si la satisfacción del consumidor o consumidora resulta una asignatura de compleja introducción en los servicios sociales, la subcontratación hace esta tarea prácticamente imposible.

6. LA GESTIÓN DE LA COLABORACIÓN⁶

Para que la colaboración público-privada pueda funcionar con éxito, han de producirse diversas circunstancias previas. Como señala Le Grand (1992), para que pueda darse una situación de "casi mercado" son necesarios los siguientes factores:

- **Estructura de mercado.** Tiene que existir competencia, o potencial para que esta exista en el futuro.
- **Información.** Para que el sistema funcione, se precisa información barata y accesible en ambos lados del mercado.
- **Costes de transacción.** Tienen que ser menores que los costes de los sistemas administrativos que los contratos reemplazan.
- **Motivación.** Es necesario que esta exista en ambas partes del mercado.
- **No-discriminación.** Ninguna de las partes puede discriminar por atender de forma exclusiva a las personas usuarias que conllevan menos problemas de costes (cream-skimming).

Aunque algunos autores sostienen que la subcontratación de servicios entre agencias públicas y organizaciones privadas se realiza en un contexto de mercado y, por lo tanto, no cabe hablar de colaboración (Kramer, 1987), preferimos mantener esta denominación por dos razones: porque en el mundo del *management* privado se acentúa cada vez más la importancia de la colaboración entre organizaciones (Kanter, 1993); y porque hablar de colaboración significa también hablar de cofinanciación⁷. En una época de recortes presupuestarios en las administraciones públicas, se trata de una opción sin duda más realista. Con todo, para que en un futuro podamos seguir hablando de "colaboración" por encima de "mecanismos de mercado", es preciso que

⁶ En estos últimos años en el marco europeo y norteamericano se han escrito varios documentos que dan pistas sobre como mejorar esta colaboración. Por citar algunos: "*Guidelines for successful public private partnerships*", es un documento de la Unión Europea de marzo 2003, que ofrece buenas ideas al respecto. Un documento más breve es el elaborado por el "Center for Technology in Government (University of Albany, USA) con el título: "New Models of Collaboration: a Guide for Managers". Otro documento interesante, este para directivos del Tercer Sector es: "*Ownership and Partnership: What Role for Civil Society in Poverty Reduction Strategies.*" publicado por el Centro de Estudios sobre el Desarrollo de la OECD. Por último un texto de una organización irlandesa innovadora, el National Centre for Partnership and Performance, y el título del documento es muy atractivo "*Civil Service Modernisation using a Partnership Approach*".

⁷ 4 De hecho en la literatura anglosajona es comúnmente aceptada la denominación "public private partnerships" (PPP)

ambos sectores mantengan una actitud proactiva. A continuación, se apuntan algunas ideas para fomentar esta actitud.

Como podemos constatar en la práctica diaria de la relación entre agencias públicas y organizaciones no lucrativas, pocas veces existe una gestión de esta colaboración. Cabe señalar que, en el sector privado, las empresas que actualmente están teniendo más éxito son aquellas que han conseguido establecer relaciones de colaboración con otras organizaciones. Ello explica la gran extensión de prácticas como la subcontratación de una parte del proceso productivo, o de algún servicio, a otras empresas, y explica también los consorcios de exportación, las agrupaciones comerciales, los intercambios de acciones, etc.

Gestores públicos y privados reconocen que, para contar con una administración pública y un tercer sector que sirvan a la sociedad, es preciso que estos colaboren. Sin embargo, es necesario avanzar en la reflexión sobre esta relación y comprender que cualquier colaboración debe gestionarse. En la actualidad, la colaboración público-privada se limita generalmente a la presentación de programas para obtener contratos de modo que, una vez otorgados, solamente resta presentar las memorias con los justificantes de gasto al finalizar el servicio. Una "gestión" de la colaboración público-privada habría de incorporar, como mínimo, el conocimiento mutuo y una transparencia en la relación. Conocerse significa entender el papel que cada parte juega en la relación, y ayudar para que ambas partes puedan desempeñar su papel de la forma más eficiente posible, y con vistas a un único objetivo: obtener el mejor resultado para los ciudadanos y ciudadanas. La transparencia informativa tendría que primar por encima de los intereses particulares de las partes implicadas. Al mismo tiempo, la comunicación entre ambas direcciones debería ser fluida.

La gestión operativa de la relación

Es importante atacar los problemas de flexibilidad, recursos humanos, financiación y calidad que mencionábamos anteriormente. Problemas que tienen que ver más con el día a día de la relación, con lo operativo. He aquí algunas propuestas.

Flexibilidad. No cabe duda de que, para que una colaboración público-privada resulte más fácil de gestionar, es mejor trabajar con organizaciones grandes que desarrollen diferentes actividades, y que tengan capacidad para movilizar recursos. Varias razones aconsejan esta elección:

- En primer lugar, cuanto más grande es una organización más capacidad tiene para movilizar diferentes *stakeholders* (*grupos implicados*) que le permitan conseguir más recursos económicos y personal voluntario extra.
- En segundo lugar, ofrecer diferentes servicios permite trasladar experiencias de un ámbito a otro, y ampliar así la posibilidad de

aprendizaje. Al mismo tiempo, posibilita la oferta de un paquete integral de servicios a determinados usuarios.

- En tercer lugar, se diversifica la dependencia pública gracias a la contratación con diferentes administraciones públicas, o distintos departamentos dentro de una misma administración.
- En cuarto lugar, dado que no se centra en un segmento determinado de población, son posibles la innovación y el intercambio entre diferentes segmentos. Por ejemplo, las organizaciones que trabajan con personas mayores tienden a introducir programas intergeneracionales.
- Y, por último, es preciso reconocer que, dado que los servicios intensivos en mano de obra que ofrecen las organizaciones no lucrativas son muy numerosos, no existen economías de escala en la producción del servicio. Pero sí existen estas economías de escala en muchos servicios de apoyo a la producción del servicio. Por ejemplo, en la contabilidad, en la gestión del personal, en el marketing y la comunicación, en el *fundraising*, etc.

Financiación. Al hablar de la dependencia financiera de las administraciones públicas, es importante no olvidar que está existirá casi siempre con independencia de que produzca el servicio una organización no lucrativa o una empresa privada; y que esta dependencia financiera no tiene por qué suponer un problema para la gestión de una colaboración público-privada. El gestor público ha de ser capaz de analizar los extras que una organización no lucrativa puede aportar en un contrato con la Administración. Nos atrevemos a citar algunos de ellos:

- Las organizaciones no lucrativas pueden movilizar recursos *humanos extras*, personas voluntarias, para cubrir más horas de servicio que las estrictamente contratadas por una determinada administración pública. Por ejemplo, personas voluntarias pueden ofrecer un apoyo muy importante en un servicio de ayuda a domicilio.
- Las organizaciones no lucrativas pueden movilizar *recursos económicos extras* además de los recursos públicos dedicados a la prestación del servicio. Por ejemplo, las donaciones de particulares y empresas.
- El usuario de un determinado servicio puede estar más predispuesto al *copago* y la *coproducción del servicio* si la organización contratada es una organización no lucrativa. Es más fácil que este usuario se identifique con los valores de solidaridad y justicia que mueven a la mayor parte de las organizaciones no lucrativas que con la búsqueda de beneficio económico por parte de una empresa privada.

Recursos humanos. Las relaciones informales entre trabajadores públicos y no lucrativos facilitan la colaboración. Por lo tanto, parece importante proporcionar espacios para que se produzcan encuentros entre ambos colectivos. Por ejemplo, la organización de jornadas, los congresos, las reuniones de trabajo conjuntas, etc. Al mismo tiempo, el intercambio continuado de profesionales entre ambos sectores facilita también que, posteriormente, la relación resulte más fácil.

Seguramente, esto es más sencillo en países en los que existe cierta facilidad para cambiar de puesto de trabajo ? como Estados Unidos? que en España.

La alta rotación de los trabajadores públicos, fruto de las continuas reorganizaciones que sufren las organizaciones públicas, no facilita las relaciones público-privadas. Evitar este problema no está en manos de los gestores públicos o no lucrativos, siempre sometidos a los vaivenes de los políticos. Pero quizás la creación de unidades de servicios públicos especializadas, unidades en las que existan responsabilidades claras para cada servicio, ayudará a mejorar la relación. Puede ser el caso, por ejemplo, de una unidad específica que se encargue de recoger la información y el know-how del servicio al mismo tiempo que actúe como interlocutora con las organizaciones contratadas.

APROXIMACIÓN A UN “DECÁLOGO” PARA LA COLABORACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS⁸

- Que exista la voluntad de trabajar conjuntamente por parte de los responsables políticos y técnicos, en ambas partes de la relación.
- Que exista la necesidad real de colaboración por ambas partes, y que el resultado de esta colaboración sea la creación de valor público.
- Que exista un conocimiento mutuo entre las organizaciones que colaboran (sobre las limitaciones de cada una, sus expectativas, etc.).
- Que exista una planificación y recursos para llevar adelante la colaboración.
- Que se hayan fijado unos objetivos comunes, y que estos contemplen el impacto sobre la mejora en la calidad de vida para las personas usuarias/beneficiarias.
- Que se hayan fijado unos mecanismos transparentes de seguimiento, control y evaluación de la colaboración.
- Que se prevean de antemano los obstáculos a la colaboración y se trabaje en soluciones alternativas.
- Que se trabaje en una valoración conjunta y continuada de los resultados del trabajo en red.
- Que siempre que sea necesario se piense en nuevas estructuras de colaboración, o en desarrollar las existentes de una forma innovadora.
- Que se valore el esfuerzo de los recursos humanos en los dos actores de la colaboración.
- Que se establezcan relaciones personales entre los individuos que colaboren en cada una de las partes basadas en la transparencia, la flexibilidad y el respeto.
- Que se establezcan buenos mecanismos de comunicación formal e informal.
- Que se intente superar los corsés profesionales de los profesionales públicos y no lucrativos de los sectores sociales y/o solidarios.

⁸ Fuente: Ejercicio realizado por varios participantes del Executive Master en Administración Pública de ESADE

- Que se establezcan interlocutores legitimados por ambas partes y que tengan cierta estabilidad.
- Que se establezcan responsables de la colaboración con capacidad de emprender y con una visión global.
- Que se trate de una forma muy respetuosa toda la información que se genere en la relación.
- Que se considere que la buena marcha de la relación es una responsabilidad compartida.
- Que siempre se utilicen la imaginación y la creatividad para hacer avanzar la colaboración.

La gestión estratégica de la relación

Al mismo tiempo que hay una serie de aspectos operativos a tener en cuenta en la relación público privada, existen otros que podríamos llamar estratégicos (Bovaird, 2004).

El primero es el de la rendición de cuentas (accountability) en ambas direcciones. Si el sector público y el sector no lucrativo quieren trabajar juntos en el largo plazo se han de construir mecanismos de rendición de cuentas más allá de los tradicionales. Naturalmente, esto requiere primero construir una relación de confianza entre los diferentes actores, y luego capacidad institucional para poder realizar esta rendición de cuentas en condiciones⁹.

El segundo es el tema de la gestión estratégica conjunta de lo que podríamos denominar “la agenda de cambio social”. Si las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas quieren avanzar en solucionar algunos de los grandes retos sociales de las sociedades occidentales tienen que ponerse a trabajar en definir objetivos conjuntos y planes de actuación coordinados. Mecanismos como “mesas de diálogo” o “consejos de coordinación” son un primer paso, pero en política social se han de empezar aplicar mecanismos hasta ahora básicamente utilizados en la gestión comunitaria a nivel de barrio. La gestión conjunta de “la agenda de cambio social” tiene beneficios en ambas partes de la relación, se refuerzan las organizaciones mutuamente y cada una avanza en sus propios objetivos.

El último aspecto, y que tiene que ver mucho con los dos anteriores, es “la gestión conjuntade este cambio” que estamos proponiendo en la gestión de la colaboración público-privada. Esto significa, por ejemplo, la creación de equipos conjuntos para determinados proyectos o equipos interorganizativos para diseñar cambios en la relación. Y, entendiendo que este cambio afecta a cada una de las organizaciones públicas que intervengan en la relación, y a cada una de las organizaciones no lucrativas implicadas.

⁹ En España, existe una experiencia interesante en la rendición de cuentas del Tercer Sector que está llevando a cabo la Fundación Lealtad de Madrid: www.fundacionlealtad.org

7. OTROS ASPECTOS QUE AYUDARÍAN A LA GESTIÓN DE LA COLABORACIÓN

Delimitar la función de cada sector. Es necesario fijar claramente qué servicios públicos van a ser responsabilidad de las administraciones públicas, cuáles de las organizaciones o asociaciones privadas, y en cuáles se va a colaborar. Precisamente a partir de las experiencias de países con más años de trabajo en este tema, pueden extraerse algunas conclusiones sobre qué servicios habría de producir la Administración y cuáles el sector privado. En el futuro, a medida que vayan apareciendo nuevas necesidades sociales, también tendría que realizarse este esfuerzo de repensar las responsabilidades de cada sector.

Mejor producción por una agencia pública	Mejor producción por una ONL
Cuando es importante prevenir la discriminación de las personas usuarias.	Cuando los clientes no pueden decidir por sí mismos.
Cuando es importante que el servicio llegue a todas las personas.	Cuando el servicio tiene que ver con las libertades individuales.
Cuando son necesarios muchos recursos para la prestación del servicio.	Cuando el servicio es intensivo en mano de obra.
Cuando no existen ONL con tradición en la prestación del servicio.	Cuando el servicio tiene una historia de prestación anterior por parte de la organización.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ferris y Graddy (1986), Gilbert (1985), y Osborne y Gaebler (1993).

Tabla 5: Funciones de las ONL y de las Adm. Públicas¹⁰

Redes de servicios. Como ya hemos mencionado a lo largo del capítulo, la colaboración funcionará de forma más eficaz con la creación de sistemas productores de servicios sociales de ámbito local. En este contexto, el sector público local sería el responsable de planificar y coordinar el continuo de servicios sociales que necesita la población de la zona; y las organizaciones privadas locales tendrían el compromiso de desarrollar su capacidad de prestar servicios según las carencias de toda la población y de común acuerdo con las agencias públicas. Creemos que, en un momento de crisis económica, sólo una red de servicios público-privados puede asegurar la prestación de servicios sociales de forma que se satisfagan las necesidades de toda la población.

Definición de un marco jurídico claro

Es necesario que existan leyes que apoyen la subcontratación, la regulen y la hagan transparente. Para los participantes en el sistema, es importante conocer las reglas de juego y evitar a toda costa el clientelismo político en el que puede derivar un sistema de subcontratación en servicios sociales. Pero, al

¹⁰ Fuente: Elaboración propia a partir de Ferris y Graddy (1986), Gilbert (1985), y Osborne y Gaebler (1993).

mismo tiempo, hay que evitar un excesivo desarrollo de la regulación que solamente contribuiría a hacer de la subcontratación un mecanismo ineficiente.

Separar la crítica de la gestión

Para el buen funcionamiento del sistema democrático es necesario que las ONL puedan seguir ejerciendo su función crítica de las instituciones públicas y privadas, y que defiendan activamente los derechos de sus clientes/usuarios (advocacy). Las agencias públicas han de aceptar esta función de las ONL y en modo alguno han de pretender ligar sus decisiones de subcontratación al buen "comportamiento de la organización".

Desarrollo de políticas activas para fomentar el mercado

Un mercado de servicios sociales no nace por generación espontánea sino que es preciso dedicar esfuerzos y recursos para que este sea una realidad. En otras palabras, si no se desarrollan políticas activas para fomentar las ONL, no existirá garantía alguna de que el usuario tenga capacidad de escoger, y se correrá el peligro de caer en un nuevo monopolio, en este caso en manos de unas pocas organizaciones privadas. Por lo tanto, son necesarias políticas públicas que desarrollen no solamente un marco jurídico ? como se ha mencionado anteriormente? sino que también fomenten la mejora de la gestión de las ONL, ayuden a incrementar la calidad de sus servicios y contribuyan a aumentar su productividad.

8. CONCLUSIONES

A partir del análisis de la forma de la colaboración público-privada que está realizándose en España, y en Europa en general, Alfred Vernis afirma que aquella no constituye la mejor forma de asegurar que los servicios públicos sociales y solidarios sean prestados de una forma eficaz y eficiente.

La forma de contratar que se utiliza para asegurar una mejora en la prestación de servicios públicos como la limpieza de las calles, la recogida de basuras, el mantenimiento de edificios, la explotación de instalaciones deportivas, etc., no sirve para contratar servicios públicos de contenido social y solidario.

El autor sostiene que la aproximación tradicional del contrato mercantil no se adapta a la colaboración público-privada.¹¹ Según Alfred Vernis esta situación está condicionada por los siguientes factores:.

Las limitaciones del sistema tradicional de intercambio: la dimensión temporal, de aprendizaje y social. El sistema de contratación tradicional, basado

¹¹ Al final, en la mayoría de los casos, una colaboración público-privada se materializa casi siempre en un contrato, en un convenio o en una subvención.

en la teoría económica de los contratos (*transaction cost economics*), presenta, como mínimo, tres limitaciones importantes que normalmente se ignoran en los debates sobre el tema: la dimensión temporal, la dimensión de aprendizaje y la dimensión social (Berger et al., 1993).

- **La dimensión temporal.** Resultará más fácil comprender la dimensión temporal si se distingue “transacción” y “relación”. Una *transacción* es un intercambio entre una o más organizaciones en un momento dado. Cada intercambio es visto como independiente y totalmente aislado de otros intercambios entre las partes. En una transacción, el futuro se trata como si ya estuviera aquí y, por lo tanto, un contrato en el que se asuma esta perspectiva habrá de reflejar todo lo que suceda en el futuro.

En cambio, la *relación* se establece en el largo plazo. Desde esta perspectiva, un intercambio no puede aislarse nunca de otros intercambios entre las partes. En consecuencia, los contratos tendrán que ir adaptándose, necesariamente, a los cambios continuos que se produzcan en la relación (Macneil, 1974). En los servicios sociales y solidarios, resulta muy difícil “acotar” el futuro en un contrato.

Consideramos que, en una colaboración público-privada para un servicio social y/o solidario, es necesario incorporar la dimensión temporal, no sólo porque la incertidumbre respecto al futuro es grande sino también porque en un intercambio entre organizaciones las relaciones, en vez de ser fijas, se desarrollan y cambian gradualmente.

- **La dimensión de aprendizaje.** Esta dimensión de la contratación se deriva de la anterior. Si introducimos la dimensión temporal, el valor de una relación no descansa exclusivamente en la satisfacción de las exigencias actuales del contrato sino en el desarrollo de capacidades para entender y cubrir nuevas necesidades.

Esto introduce un nuevo elemento en la colaboración público-privada. Una organización con la que una administración pública desee colaborar tendrá que ser examinada, no sólo a la luz de su estructura actual, sino también de su potencial futuro, de su capacidad de aprendizaje.

- **La dimensión social.** Normalmente, la aproximación a la colaboración se realiza desde un punto de vista muy individualista. Se considera como una relación concreta entre dos organizaciones ? en el caso que nos ocupa, una organización pública y una privada. Así pues, las organizaciones se guían por un “interés propio” en sobrevivir y, en una colaboración, este será el motivo principal que, de forma consciente o inconsciente, guiará las actuaciones de las organizaciones participantes.

Ahora bien, al centrarnos en el “interés propio”, olvidamos la influencia de todo el entorno social y, en concreto, la importancia que puede tener el

“interés solidario”. La motivación solidaria surge de unas normas sociales que las personas obedecen porque consideran que eso es lo correcto.

En principio, parece de mayor interés una relación público-privada que se guíe más por normas sociales que por intereses propios. Por lo tanto, la contratación debe pensar en cómo conseguir “la producción” de normas sociales que lleven a una relación más solidaria entre las organizaciones.

Hacia un nuevo modelo de colaboración público-privada

Alfred Vernis propone un nuevo modelo de colaboración público-privada basado en el logro de los siguientes tres objetivos.

- Al empezar a producir un nuevo servicio social o solidario por la vía de una colaboración público-privada, lo más importante es asegurar la *continuidad* de este y de toda la red complementaria de servicios sociales.

Una organización privada que ofrezca un determinado servicio contratado para una organización pública puede, al mismo tiempo, estar ofreciendo, por su cuenta o con otras organizaciones públicas y privadas, otros servicios complementarios. Seguramente, está contribuyendo a crear una red social. La acción de “cortar” parte de esa red puede tener consecuencias desastrosas para un conjunto de usuarios y organizaciones. Enfocar la contratación de un servicio social como una mera transacción económica revela la miopía de gerentes públicos muchas veces preocupados por procesos de recorte presupuestario en el corto plazo y a los que no importa demasiado el largo plazo ni la continuidad de un sistema social.

- Producir un servicio social a través de una relación público-privada constituye un proceso de *aprendizaje continuado*.

Una relación se caracteriza por el hecho de que cada una de las partes aprende en el proceso. Se produce un intercambio de conocimientos en ambas direcciones y existe un interés por mejorar cada día el objeto de la relación, en nuestro caso un servicio social y/o solidario. Considerar la colaboración público-privada como un proceso en el que una parte controla y la otra ejecuta no permite desarrollar aprendizaje alguno. Por ejemplo, si la organización privada produce un servicio motivada exclusivamente por un interés monetario, en el caso de que se le retire el contrato procurará llevarse con ella todo el know how para que la organización privada contratada que la sustituya encuentre dificultades a la hora de actuar. En un proceso de estas características nadie aprende.

- La producción de un servicio social no tiene que ser contemplada como una elección entre lo público y lo privado sino como un servicio a toda la comunidad; no como un interés propio de cada organización sino como un interés solidario.

La producción de servicios sociales y solidarios de calidad tiene que considerarse como de interés para toda la sociedad. Que los jóvenes reciben una mejor educación o que los ancianos estén mejor atendidos nos interesa a todos. Las organizaciones, públicas y privadas, que actúan en el ámbito de los servicios sociales y solidarios tienen que moverse principalmente por motivos solidarios y no solamente por el interés de sobrevivir como organización.

Llegados a este punto, podemos distinguir dos formas de entender la colaboración público-privada. Pero, antes de explicitar estas dos formas, es necesario advertir que no se debate el instrumento en el que se concreta un acuerdo entre una organización pública y una privada, el contrato. Pensamos y defendemos que la relación público-privada en servicios sociales ha de documentarse en un contrato. Pero, así mismo, consideramos que es necesario que responsables públicos y privados se aproximen al desarrollo y gestión del mismo de una forma substancialmente diferente a la utilizada en otros servicios públicos y privados.

Llamaremos *modelo de competencia* a la forma tradicional de comprender la colaboración público-privada; y denominaremos *modelo de colaboración* a la forma de entender esta relación que propugnamos en este libro. Se trata de una adaptación del partenariado y modelo de mercado de Kettner y Martin (1987). A continuación definimos estos dos modelos.

- **Modelo de competencia.** La relación entre el sector público y el sector privado se basa, esencialmente, en la contratación de determinados servicios estandarizados. Los proveedores compiten periódicamente por la prestación de estos servicios y lo más importante es alcanzar la seguridad de que los contratos serán renovados.
- **Modelo de colaboración.** La relación entre el sector público y el sector privado se basa, fundamentalmente, en un estudio conjunto de las necesidades de todo el sistema (dimensión social) y la convicción de que lo más importante es mejorar y desarrollar el sistema para poder prestar a los usuarios unos servicios de calidad (dimensión de aprendizaje) en el largo plazo (dimensión temporal).

Emprendedores sociales e Inteligencia social

Pensamos que el “modelo de colaboración” es el que más se ajusta a la relación entre el sector público y el sector no lucrativo en el siglo XXI. Los problemas sociales que tienen las sociedades democráticas modernas no se solucionan con modelos tradicionales de competencia. Pero más allá de los modelos, existe una condición sine qua non para promover este cambio cualitativo dentro de las organizaciones públicas y el Tercer Sector en general. Nos referimos a la capacidad de liderazgo de las personas que trabajan en las organizaciones, sobre todo en los niveles de dirección pública y de las juntas y patronatos de asociaciones y fundaciones. En definitiva, más allá de las

estrategias, las políticas, los sistemas y los procedimientos están las personas. Con frecuencia, un efectivo liderazgo es lo que permite explicar la diferencia entre el éxito y el fracaso de determinadas políticas, programas y servicios llevados a la práctica.

Las organizaciones necesitan no sólo líderes comprometidos con la misión de la organización y con el cumplimiento de ésta, capaces además de ser visionarios y de plasmar los ideales de la organización en sus estrategias. En el nuevo contexto que se está articulando, en el que deben trabajar las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas, se necesitan también líderes comprometidos con la “excelencia”, la “flexibilidad”, la “innovación” y la “vitalidad” de las organizaciones, capaces de entender las necesidades de la comunidad y el rol que la organización ocupa en la misma, capaces de pensar creativamente, capaces también de fortalecer la imagen, el prestigio y la reputación de la organización, y por último, capaces de relacionarse con otros actores sociales, y establecer colaboraciones y acuerdos. Nos gusta llamar a estos líderes **“innovadores o emprendedores sociales”**.

(...)

En segundo lugar, en este cierre de la ponencia nos gustaría enfatizar otro punto central del mismo, la necesidad de que las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas actúen con **inteligencia social**. Las organizaciones con inteligencia social trabajan en el largo plazo en colaboración con otras instituciones, públicas y privadas, para tratar de buscar soluciones a los nuevos retos que tiene nuestra sociedad. Las organizaciones inteligentes socialmente, tienen interiorizado su papel en la sociedad relacional, y tratan no de buscar exclusivamente el beneficio propio, sino el generar el mayor impacto social de sus actuaciones.

Las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas conseguirán definitivamente su legitimidad en la sociedad cuando su impacto social este claro para el conjunto de la misma. En otras palabras, los políticos, los directivos públicos, los gestores del mundo no lucrativo... que sólo buscan su propia “supervivencia” y tratan de mantenerse únicamente como unos actores más dentro del conjunto de la economía, sin trabajar para transformar la sociedad y para tener un verdadero impacto social terminarán perdiendo su legitimidad.

Trabajar para tener verdadero impacto social significa darse cuenta de que las organizaciones no pueden actuar solas. Es por eso que insistimos en la idea de organizaciones con inteligencia social, con inteligencia relacional que trabajen en una sociedad relacional.

Bibliografía

Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona - Institut de Direcció i Gestió pública d'ESADE. 2002. "Model PSSAD-DIBA. Proposta de model per a la gestió del programa de serveis socials d'atenció domiciliària municipal". Barcelona: Documento de trabajo

Berger Peter, and Thomas Luckmann. 1966. The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge. New York: Doubleday & Company, Inc.

———. 1988. La construcció social de la realitat. Un tractat de sociologia del coneixement. Barcelona: Ed. Hacer.

Berger, Peter, and Richard Neuhaus. 1977. To empower people. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Bresser, Luíz Carlos. 1997. Reforma del Estado en los años 90: Lógica y Mecanismos de Control. Círculo de Montevideo. Barcelona: Círculo de Montevideo.

Bresser, Luíz Carlos y Cunill Grau, Núria. 1998. Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires: Paidós.

Centre d'Estudis de Temes Contemporanis. 2002. Llibre Blanc del tercer sector cívico social. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Evers, Adalbert, and Ivan eds. Svetlik. 1993. Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the

Elderly. Aldershot, England: Ashgate Publishing Company.

Ferris, J., and E. Graddy. 1986. Contracting Out: For What? With Whom? Public Administration Review 46, no. 4: 332-44.

Giddens, Anthony. 2001. The Global third way debate. Cambridge: Polity.

Gilbert, Neil. 1985. The Commercialization of Social Welfare. The Journal of Applied Behavioral Science 21, no. 4: 365-76.

Hatch, S., and I Mocroft. 1983. Components of Welfare. London: Bedford Square Press.

Hirschman, Albert. 1970. Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline, in Firms, Organizationa and States. Cambridge, Ma: Harvard University Press.

———.1992. Rivals views of market society and other recent essays. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Huxham, Chris. 1996. Creating Collaborative Advantage. London: SAGE .

James, Estelle. 1983. How Nonprofits Grow: A Model. *Journal of Policy Analysis and Management* 2: 350-366.

———. 1989. *The nonprofit sector in international perspective: studies in comparative culture and policy*. New York, NY: Oxford University Press.

Kanter, Rosabeth Moss. 1994. Collaborative Advantage. *Harvard Business Review* 72, no. 4: 96-108.

Kettner, Peter M., and Lawrence L. Martin. 1985. *Generating competition in the human services through purchase of service contracting. The private exercise of public functions*. D. L. Thompson. Port Washington: Associated Faculty Press.

———. 1987. *Purchase of service contracting*. Newbury Park, CA: SAGE Publications, Inc.

Kolderie, Ted. 1986. The Two Different Concepts of privatization. *Public Administration Review* 46, no. 4: 285-91.

Kramer, Ralph. 1981. *Voluntary agencies in the welfare state*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.

———. 1985. The Future of the Voluntary Agency in a Mixed Economy. *The Journal of Applied Behavioral Science* 21, no. 4: 377-91.

———. 1994. Voluntary Agencies and the Contract Culture: "Dream or Nightmare?". *Social Service Review* 68: 33-60.

Kramer, Ralph, and Bart Grossman. 1987. Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies. *Social Service Review* 61: 32-55.

Le Grand, Julian. 1992. *Paying or providing for welfare?, Studies in Decentralisation and Quasi- Markets no 15*. Bristol: SAUS, University of Bristol.

Macneil, Ian R. 1974. The Many Futures of Contracts. *Southern California Law Review* 47: 691-816. Mendoza, Xavier. 1990. *Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España*. *Documentación Administrativa*, no. 223: 261-90.

———. 1991. *Algunas reflexiones acerca de la "transición al mercado" de los servicios sociales*. Barcelona: Jornadas Público-Privado y Bienestar Social.

Osborne, David, and Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government*. New York, NY: Plume.

Prats i Catala, Joan. 2000. Reiventar la Burocracia y construir la nueva gerencia pública. En *Pensar lo Público*, coordinado por Francisco Longo y Manuel Zafra. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2000.

Salamon, Lester. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Savas, Emanuel. 1987. *Privatization. The key to better government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

Smith, Steven R., and Michael Lipsky. 1993. *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Taylor, Marilyn. 1990. *New Times, New Challenges: Voluntary Organisations Facing 1990*. London, UK: Nacional Council for Voluntary Organisations.

Valente, Carl, and Lydia Manchester. 1984. *Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery Approaches*. Washington, D.C.: ICMA.

Vernis, Alfred. 1995. *La relación público-privado en la provisión de servicios sociales*. Patronat Flor de Maig, CIFA Cerdanyola del Valles.

———. 1998. *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Editorial Deusto.

———. 2000. *Organizing services to the elderly: a tale of two cities*. Tesis doctoral. New York: New York University.

Weisbrod, Burton A. 1986. *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Wolch, Jennifer. 1990. *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. New York, NY: The Foundation Center.

Riesgos y beneficios de trabajar en partenariato en los gobiernos locales

Tamyko Ysa¹²

INTRODUCCIÓN

Los actuales problemas a los que se enfrentan los gobiernos locales requieren que la sociedad asuma la parte de responsabilidad que le corresponde y en la que la administración difícilmente podrá sustituirle. Es el Estado Relacional el que sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno de la corresponsabilidad (Mendoza, 1991). Las transformaciones del Estado del bienestar y el consiguiente cambio de rol hacia el Estado relacional implica que existen múltiples actores que han de ser tenidos en cuenta y corresponsabilizados en la búsqueda y desarrollo de soluciones para los retos de nuestras sociedades actuales. Esta corresponsabilidad comporta, en primer lugar, la existencia de objetivos comunes, en segundo lugar, la asunción de responsabilidades concretas en su consecución y, en tercer lugar, la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas por cada una de las partes.

El Estado relacional pretende superar las limitaciones del estado del bienestar para dar respuestas a una sociedad desarrollada, compleja e interdependiente, a la que se une las presiones de la internacionalización de la economía y la necesidad de replantear las relaciones entre los ámbitos público y privado. Gobernar se convierte en sinónimo de capacidad de liderazgo, de generar consenso para movilizar y dar respuesta a las necesidades sociales.

La autora del artículo sugiere que uno de los posibles modelos para gestionar esta interdependencia es la gestión en red (network organization) dada la facilidad de este modelo de alcanzar una dimensión interorganizativa que permita obtener un factor multiplicador, un valor añadido, gracias a la participación de todos los actores en la red.

En estas redes los actores son interdependientes para la realización de sus objetivos, y por tanto el proceso político se caracteriza por la generación de procesos de interacción, donde información, objetivos y recursos son intercambiados.

¹² Profesora de ESADE (Instituto de Dirección y Gestión Pública, y del Departamento de Política de Empresa).. Doctoranda en Ciencia Política (Universitat de Barcelona) y Master of Sciences por la London School of Economics and Political Science (Reino Unido) en Administración Pública y Políticas Públicas. Licenciada en Ciencia Política y en Derecho (Universidad de Barcelona).

Los partenariados público privados son una herramienta que facilita la implicación de los actores, tanto en términos de propósitos y de longevidad de la relación entre las partes, como en el compromiso para construir confianza y esfuerzos conjuntos, y donde el sector público debe jugar un rol relevante. El propósito de este artículo es establecer cuáles son las ventajas e inconvenientes de esta colaboración, y cuáles son los factores que favorecen su funcionamiento.

PARTENARIADOS PÚBLICO PRIVADOS (PPP)

La literatura de la gestión de redes y las colaboraciones entre sector público y sector privado ha identificado una herramienta que permite pasar de la teoría de redes a la gestión de organizaciones: los partenariados.

Los PARTENARIADOS PÚBLICO PRIVADOS (PPP) son “fórmulas de colaboración donde dos o más organizaciones públicas y privadas independientes colaboran de forma voluntaria¹³ desarrollando conjuntamente productos y/o servicios, compartiendo riesgos, costes y beneficios” (Klijn y Teisman, 2003), aportando un valor añadido a la gestión pública y, en consecuencia, mayores niveles de bienestar social.

Los PPP forman estructuras de gobierno de carácter multiorganizativo y multiseccional (McGuire, 2002; Agranoff y McGuire, 2003). Es decir, implican flujos y vínculos que se canalizan a través de recursos y/ o estructuras de gobernanza autónomas, generadas para el cumplimiento conjunto de objetivos individuales vinculados a la misión de cada una de las organizaciones.

Los Partenariados Públicos Privados, dice Tamyko Ysa, se convierten en un instrumento que permite resolver simultáneamente las dificultades surgidas por la actuación conjunta de distintos agentes desde el punto de vista de la gestión, de la financiación, de la participación y de la coordinación de todos –o de la mayor parte- de los implicados.

Según Tamyko Ysa artículo los elementos que caracterizan a los partenariados:

1. Naturaleza cooperativa de los PPP: búsqueda cooperativa de objetivos compartidos o compatibles.
2. El requisito de que el partenariado produzca beneficios mutuos
3. Riesgo compartido
4. *Value for money* desde la perspectiva del contribuyente
5. Inversión conjunta de recursos
6. Autoridad compartida

¹³ La decisión de colaborar es voluntaria, y por tanto, inicialmente, ninguna entidad posee una autoridad clara sobre las demás.

La importancia de los distintos elementos variará de un partenariado a otro (Allan, 2000), dependiendo de los objetivos para los cuales se constituye y las necesidades o naturaleza de los aliados implicados

Los PARTENARIADOS PÚBLICO PRIVADOS están principalmente vinculados a la combinación de recursos de varios sectores. En ellos, los representantes de la administración son esenciales, pero la planificación y el proceso de distribución de recursos incluye necesariamente una red compuesta por los distintos actores interesados – por ejemplo, directivos de empresas privadas, de organizaciones no gubernamentales o los ciudadanos -. El valor de la diversidad es inmanente en el partenariado que entiende cómo utilizar precisamente las diferencias o la variedad de las culturas organizacionales y prácticas (Kjaert, 2003).

Los partenariados son aconsejables (SAVAS, 2000: 246) cuando existe una clara necesidad de desarrollar un proyecto concreto, no existe suficiente presupuesto público para desarrollarlo, y existen beneficios potenciales derivados de la obtención de nuevas fuentes de financiación, de una implementación más ágil, de un diseño innovador y de una operativa eficiente

Los partenariados locales parece que han emergido tanto como una respuesta (o en anticipación) a retos sociales locales. En ambos casos el partenariado introduce perspectivas de cambio: cambios en los métodos de trabajo, en planificación estratégica o en actitudes. Los partenariados tratan sobre el aprendizaje y la adaptación a la arquitectura del cambio; o de hecho, cómo catalizar el cambio (Kjaert, 2003: 41).

LOS RIESGOS DE TRABAJAR EN PARTENARIADO

En los años 1990s los partenariados son racionalizados y sus resultados esperados de generación de sinergias los hacen aparecer como alternativas muy atractivas a los mecanismos tradicionales de prestación de servicios (Boase, 2000) –ver tabla 1-. Sin embargo, estos acuerdos no siempre están satisfaciendo los requisitos de un gobierno responsable o reflejando los valores tradicionales del servicio público. En algunos casos incluso, es llamativo el hecho de que los representantes gubernamentales consintieran a la petición de sus socios privados de no hacer públicos los detalles del contrato, y que éste permaneciera confidencial ¹⁴.

La autora constata que si bien los Partenariados Públicos Privados en sus primeras fases, son organizaciones negociadas con éxito y logran sus objetivos en sus primeras fases; luego, a largo plazo, surgen problemas (el riesgo no se

¹⁴ Ver el caso de *Highway 407 around Toronto* en Boase (2000).

comparte realmente, y el sector público asume riesgos, y costes no previstos de seguridad y medioambientales)¹⁵ que oscurecen las ventajas.

A pesar de los beneficios de trabajar en partenariatado, de éstas y otras experiencias, la literatura determina que existen una serie de riesgos a tener en cuenta (Rodal, 1993; Mohr y Spekman, 1994; Boase, 2000), que la experiencia ha hecho predecibles. Los detractores de las colaboraciones público privadas destacan especialmente tres: primero, que la titularidad financiera del gobierno, y su asunción de los riesgos operacionales son tan significativos comparados con los riesgos asumidos por el sector privado, que en estas ocasiones no se puede decir que se haya generado un partenariatado. Son aquellos casos en que la responsabilidad no se ha determinado claramente ab initio, es borrosa, y en casos de pérdida de control, la potencial responsable es la administración, que acaba asumiendo el riesgo financiero del partenariatado.

En segundo lugar, el riesgo de las organizaciones voluntarias (tercer sector o voluntario) de perder su independencia al convertirse en agentes efectivos de la administración, atraídas por los contratos y la financiación. Vinculados a éste riesgo, Mohr y Spekman (1994: 135) observan el incremento de la complejidad, la pérdida de autonomía y la información asimétrica.

Y en tercer lugar, la generación de poder en los PPP sin responsabilidad. Se otorgan a los socios del partenariatado capacidades cuasi gubernamentales, sin a cambio asumir la corresponsabilidad de los resultados de la que hablaba en la introducción. En este caso entra en liza además una posible reducción de los valores públicos (en cuanto a credibilidad e imagen de las organizaciones públicas).

Estos riesgos derivan de que los PPP incrementan la complejidad, en la toma de decisiones, en la implementación, y en la evaluación. Las diferencias institucionales tienen una fuerte influencia en la efectividad de las relaciones en el partenariatado (McDonald, 1999: 44), y el poder desigual puede convertirse en un obstáculo serio para la efectividad del partenariatado. Y de ahí que los ratios de éxito sean bajos, a pesar de que la prescripción para formar alianzas pase por alto este hecho de que muchos partenariatados estratégicos no tienen éxito. Mohr y Spekman (1994: 135) afirman que además de incrementar la complejidad, pueden generar pérdida de autonomía entre los socios e información asimétrica.

Por otra parte, la metáfora de "*steering and rowing*" es persuasiva por su simplicidad, y podríamos esperar que el que "*steers*" ejerce el control y permanece como responsable de la dirección. Lamentablemente, debido a que muchos de estos acuerdos son a muy largo plazo, el original timonel que firmó los acuerdos iniciales puede no haber permanecido para supervisar y aceptar responsabilidades de la dirección tomada por los "*remeros*" (Boase, 2000: 91).

¹⁵ Ver el caso Disney y la *Policía Montada del Canadá* en Boase (2000).

Una último riesgo a señalar, en esta inicial y no exhaustiva enumeración, es que la formación gubernamental público privada se añade a la fragmentación urbana, y puede presagiar un empeoramiento de las desigualdades sociales.

LOS BENEFICIOS POTENCIALES DE TRABAJAR EN PARTENARIADO

(...)

Los posibles beneficios que enumera la literatura son los siguientes, no todos presentes en cualquier PPP (Rodal, 1993; Allan, 2000): (1) un fondo común de recursos y experiencia (2) prestación integrada: esfuerzos y sistemas coordinados (3) mejora de la gestión y comprensión de los ciudadanos (4) promoción de la educación pública y responsabilidad (5) construcción de consenso (6) incremento de la flexibilidad operacional (a través de la actuación con actores no gubernamentales).

En el primer caso, la creación de un fondo común de recursos y experiencia, el PPP permite un incremento de fondos públicos porque opera como vehículo de inversión privada, que puede incrementar los recursos disponibles para la provisión de bienes y servicios públicos. Esta financiación adicional genera la ventaja de poder permitir la existencia de proyectos cuando no existen fondos públicos suficientes para su implementación. Además facilita la coordinación de esfuerzos y sistemas porque el PPP generalmente provee de una más amplia base de experiencia, de habilidades y conocimientos aportados por los socios.

Tamyko Ysa afirma que uno de los beneficios de los partenariados es la facilidad de gestionar de megaproyectos en tiempo y dentro del presupuesto; y, si está bien realizado, puede permitir una mejor gestión y distribución del riesgo (ya hemos visto las dificultades que conlleva, en caso contrario, en el apartado anterior). La mejor gestión del riesgo repercute en el coste del proyecto porque permite ubicar un determinado riesgo en el socio mejor situado para gestionarlo. Gracias a ello, los costes asociados con la gestión del riesgo pueden minimizarse.

En lo referente al beneficio del incremento de la flexibilidad operacional, a través de la actuación con actores no gubernamentales, se abren posibilidades de gestión de que no dispone la administración tradicional. Los socios del sector privado pueden aportar mejores incentivos de actuación (el socio del sector privado generalmente tendrá acceso a un abanico de remuneraciones basadas en el rendimiento que raramente están disponibles en el sector público). Además, los aliados que están libres del celo burocrático pueden operar con mayor flexibilidad y eficientemente que un departamento administrativo o una agencia. También se incardina en este beneficio, el acceso a economías de escala o alcance: un aliado del sector privado puede desarrollar las actividades requeridas de él en el PPP para otros clientes o socios. La escala resultante de la operación total puede ser mayor que la escala del partenariado. Esto puede permitir mantener y tener disponible en el partenariado mayor experiencia especializada

(que no sería económica si se considera el partenariado aisladamente). Los PPP también pueden permitir alentar infraestructuras multiuso: un socio privado en un PPP puede tener incentivos para estimular una utilización más intensiva de los bienes de capital, proyectando atraer usuarios secundarios (por ejemplo a través de distintos usos horarios). Esta existencia de múltiples usuarios puede significar múltiples fuentes de recursos, y por tanto un incremento de los beneficios.

En cuanto a la mejora de la gestión y comprensión de los ciudadanos, el PPP puede permitir la mejora de la capacidad de respuesta del servicio (responsiveness), porque operan como vehículos útiles para incrementar la interacción y la familiaridad con los clientes, por tanto permiten a la administración determinar, entender y satisfacer mejor sus necesidades.

Uno de los principales beneficios, en mi opinión, del PPP, es la promoción de la educación pública y responsabilidad en los otros socios del partenariado. Los gobiernos que operan en partenariado con empresas privadas tienen la autoridad para insistir en estándares como salarios equitativos, condiciones de trabajo y protección del medioambiente.

En resumen, el partenariado público privado puede producir los siguientes impactos:

- el fomento del estado relacional, y por tanto el fortalecimiento de relaciones de confianza entre el sector público y el privado para prestar servicios a personas que quedaban al margen del sistema
- incremento del interés del sector privado en los servicios públicos (a través de colaborar en su financiación, desarrollar su profesionalización, generar ideas innovadoras y participar en los procesos de decisión)
- y superación de los fallos del mercado, del estado y del tercer sector a través del aprovechamiento de las sinergias que la colaboración entre ellos genera.

Por tanto, es imprescindible tener un conocimiento adecuado de los factores que maximizan estos beneficios del partenariado, si su importancia en la gestión pública es creciente.

FACTORES CLAVE EN LA GESTIÓN DEL PARTENARIADO

Para Rodal (1993) y Boase (2000: 89) los elementos críticos para un buen funcionamiento del partenariado son los siguientes: una compatibilidad de valores y objetivos; la generación de beneficios para todos los socios y riesgo compartido; la creación de estructuras de poder en el partenariado equitativas, basadas en la interdependencia de las partes; la generación de comunicación efectiva (interna y externa); el mantenimiento de confianza y respeto mutuo; la capacidad de adaptabilidad: la transparencia e integridad en

4

las actuaciones; y sobre todo paciencia y perseverancia¹⁶.

Por tanto, dentro del ciclo de vida del partenariado (iniciación, planificación, implementación, control y evaluación) deberemos tener en cuenta estos elementos.

1. **Criterios para iniciar el partenariado:** los partenariados no son una respuesta apropiada para todos los problemas sociales. Pueden ser efectivos bajo determinadas condiciones y para objetivos limitados. El principio básico es que hay actividades que la administración no debe prestar directamente, pero debe mantener la responsabilidad en asegurar que se presten. También existen algunas funciones esenciales que la administración debe retener. Por tanto, los PPP pueden ser una buena herramienta de gestión de la colaboración cuando (Rodal, 1993: 51): ayudan a conseguir objetivos sociales importantes que los distintos actores no pueden conseguir aisladamente; cuando un programa que se considera importante, pero no existe suficiente financiación pública para llevarlo a cabo; cuando los costes del conflicto o la continua inactividad son altamente inaceptables; si las agendas son compatibles, están bien definidas y son ampliamente conocidas; o si los grupos con interés en el tema pueden definir outcomes aceptables para todos los implicados, y alcanzan el consenso y la actuación conjunta.

Tamyko Ysa propone evitar la constitución del partenariado cuando: no existe una fuerte racionalidad y base para la colaboración; cuando hay agendas incompatibles y diferentes; cuando hay desacuerdos fundamentales sobre el problema a resolver; si existen contrastes ideológicos que impidan la colaboración real; cuando las agendas de los socios potenciales no son claras y los motivos son turbios; cuando socavan el interés público; o cuando son utilizados como una mera privatización de los problemas de políticas que los departamentos por sí mismos son incapaces de resolver.

Y deberemos valorar que los costes de instituir un partenariado público privado pueden ser relativamente amplios cuando el proyecto en cuestión es pequeño.

2. Es necesaria una **planificación efectiva**. La planificación implica: asignar las personas adecuadas para representar a la administración, seleccionar los mecanismos de partenariado adecuados; establecer parámetros del partenariado; clarificar objetivos, roles y responsabilidades; y obtener apoyo del *senior management*. Un marco de política estratégica y un conjunto de principios, puede facilitar el proceso de planificación.

¹⁶ La inversión en un partenariado impone costes a corto plazo con la esperanza de beneficios a largo plazo.

La estructura ha de ser simple y las responsabilidades claras. Esta característica implica asumir la importancia de reclutar en el sector público las habilidades necesarias para explotar los acuerdos del partenariado público privado, y también la necesidad de adecuados programas de formación.

En la planificación se debe realizar la *anticipación de riesgos y beneficios*: sobre todo la identificación de riesgos financieros, administrativos, y de gestión de recursos humanos potenciales. Las estrategias relevantes para identificar y gestionar riesgos incluyen la creación de capacidad entre los socios para permitir que contribuyan mejor al partenariado; y los mecanismos de control que se desarrollan durante el proceso de planificación y se incorporan durante la existencia del partenariado.

3. **Implementación:** flexibilidad y capacidad para adaptarse a los atributos cruciales de la implementación y gestión del partenariado; y desarrollo apropiado de mecanismos de partenariado. Se genera una necesidad de transformar roles, responsabilidades y la forma de pensar en los tres sectores.

En esta etapa se aconseja estandarizar las iniciativas siempre que sea posible.

4. **Control o evaluación:** son necesarios para asegurar que el partenariado o los acuerdos de transferencias sean concordantes con los objetivos, y deben ser tan claros y medibles como sea posible. Un partenariado público privado de éxito será aquel al cual los socios rinden cuentas de forma apropiada. Es esencial que el tema de la responsabilidad esté reflejado en el acuerdo que gobierna el partenariado y existan medidas de seguimiento y de impacto.

El éxito del partenariado también se verá afectado por la actitud pública hacia estos acuerdos. Dado que muchos partenariados implican actividades nucleares del sector público, existe una clara posibilidad de que emerja oposición, ya sea desde los sindicatos de las administraciones o por parte de la opinión pública en general.

IMPLICACIONES PARA LOS DIRECTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO

De toda esta afirmación se derivan una serie de temas estratégicos que el directivo público se ha de plantear antes de iniciar una colaboración en partenariado (Rodal, 1993: 52): qué actividades desarrollar en partenariado; cuánta autoridad transferir; qué espacio generar para retirarse; qué términos y

condiciones; cómo distribuir las competencias entre los socios; control; quién es responsable. He dado algunas pistas al respecto en el apartado anterior.

Sin embargo, tener respuestas a estas preguntas, y capacidad de integrarse en el partenariado conlleva unos retos para los directivos públicos.

La autora del artículo, de acuerdo con el análisis de (Rodal, 1993) identifica los siguientes retos para los directivos públicos:

- 1) Mayores requisitos de coordinación: tanto con actores externos como internos de la administración
- 2) Consultas más extensivas: las decisiones deben tener en cuenta los intereses y los puntos de vista de los stakeholders.
- 3) Cambio estructural y organizativo: reducción de la implicación e intervención de la administración en cuanto a gestión, regulación, control y apoyo a los programas.
- 4) Gestión de recursos humanos: gestionar en partenariado es muy distinto de gestionar en una organización administrativa jerárquica.
- 5) Comunicaciones: una implicación para generar buenas comunicaciones y una estrategia de comunicación efectiva es esencial.
- 6) Identificación de limitaciones y obstáculos:
 - a. La renuencia de la administración a compartir poder: los directivos tradicionales no están orientados a compartir poder
 - b. Factores políticos: guiados a la toma de decisiones a corto plazo, pueden por tanto no estar sintonizados para los requisitos del éxito a largo plazo.
 - c. Desconfianza de la administración: obstáculo psicológico a superar por parte de los socios no gubernamentales su desconfianza hacia la administración.
 - d. *Gaps culturales*: las diferencias culturales entre la administración y el sector privado (lucrativo y no lucrativo) genera dificultades en comprender el entorno de unos y otros. Las aproximaciones para superar estos gaps incluyen formación, una estrategia efectiva de comunicación y paciencia.
- 7) Gestión del riesgo y maximización de beneficios: es crítico que los directivos estén formados para identificar y valorar riesgos y beneficios antes de iniciar el partenariado. Es de particular importancia que los acuerdos de partenariado incluyan adecuados controles y salvaguardas.
- 8) Desarrollo y capacitación: un reto de todas las fases del partenariado es desarrollar actitudes y habilidades, así como estrategias y tácticas. Habilidades referentes a la facilitación, consulta, gestión del conflicto, y negociación.

CONCLUSIONES

En el libro blanco sobre la gobernanza europea (COM, 2001) la Comisión Europea hace énfasis en la buena gobernanza, ofreciendo un amplio potencial para incrementar la implicación de administraciones regionales, locales y urbanas, organizaciones comunitarias/ voluntarias y ciudadanos en el desarrollo e implementación de políticas. Y en especial, pone un énfasis considerable en el rol del partenariado entre los distintos stakeholders afectados por un *policy issue* (Atkinson, 2002).

Existen unas conclusiones comunes a los partenariados locales establecidos (Kjaer, 2003):

1. La evolución económica y política en algunos países, ha demostrado ser un importante desencadenante de los partenariados.
2. Los objetivos y las agendas no son siempre claros y han causado dificultades en el desarrollo de los partenariados.
3. Comunicación y confianza son factores de importancia crucial. En el partenariado se mezclan distintos motivos y racionalidades, además de organizaciones de distintos sectores. El vehículo para cruzar y aprovechar estas diferencias es la confianza.
4. Trabajar en partenariado conlleva tiempo. Y el tiempo se percibe de manera distinta por los diferentes sectores, y culturas organizacionales. Este hecho puede crear obstáculos.
5. Las estructuras organizacionales de los partenariados han evolucionado hacia un híbrido más estructurado de operaciones formales e informales –ver tabla 2-.
6. El rol de liderazgo de los individuos es crucial, tanto en términos de mantener el trabajo del día a día del partenariado, como a la hora de implicar e informar a los socios. Sin embargo en general es necesario conseguir un equilibrio entre la centralización de la coordinación y la ampliación del partenariado. El rol de los individuos como representantes de sus respectivas organizaciones se percibe a menudo como más importante que la propia organización .
7. En todos los partenariados, la disponibilidad de recursos financieros es de una gran importancia.
8. La representación de la comunidad y su implicación ha demostrado ser difícil pero básica para el éxito futuro
9. La transparencia y responsabilidad (accountability) están relacionadas con la capacidad de dar respuesta, la implicación y la conformidad. Debe existir una clara división de responsabilidades, en particular en lo referido a “qué aporta cada socio a la mesa”.
10. Existe poca medición formal y evaluación de los resultados más allá de lo financiero y económico

Según Tamyko Ysa las principales características del éxito de un partenariado son: los atributos de compromiso del partenariado, coordinación, y confianza;

calidad de la comunicación y participación; y las técnicas de resolución de conflictos comunes. Estos resultados nos permiten entender cómo gestionar mejor estas relaciones para asegurar el éxito.

Kjaer concluye diciendo que a pesar de que los outcomes sostenibles del partenariado son esenciales, la necesidad de la existencia del partenariado en perpetuidad no es necesariamente cierta. En lugar de esperar que las estructuras de los partenariados existentes sean fijas y sostenibles, puede ser más apropiado verlos como una oportunidad de cambio, caracterizados por su temporalidad y su naturaleza transitoria. Las actividades de los partenariados han de dirigirse a lograr un impacto sostenible, pero el partenariado en sí mismo puede disolverse, después de haber servido a su propósito, o de manera alternativa, transformarse en nuevas formas de operación con un cambio radical de objetivos, propósitos, o incluso socios.

Estas instituciones no están reduciendo el gobierno local como la privatización implica, sino Rodal (1993) sostiene que hay características vinculadas a la persona y a las aportaciones que realiza al partenariado. Este autor dice que los beneficios son más factibles si los socios aportan actitudes que alientan la asunción de riesgos y no socavan la creatividad; si existe un sentido de propósito dirigido hacia la visión y los objetivos de partenariado; si aportan distintas perspectivas, aproximaciones y experiencias; si tienen capacidad de aportar recursos (humanos y financieros, habilidades técnicas y conocimientos); si tienen conciencia de los programas de sus organizaciones, capacidades y cultura; y si gozan de credibilidad e influencia.

Sin embargo, los riesgos serán mayores si los socios aportan: objetivos incongruentes y agendas ocultas; miedo a compartir el poder y confiar el control a otros; costes y responsabilidades ocultas; falta de credibilidad o prestigio; y diferencias culturales o de valores importantes. que estamos observando una expansión de las estructuras gubernamentales en una fundamentalmente nueva dirección.

(...)

Los partenariados pueden ofrecer outcomes potenciales positivos: una mayor participación, adaptación y flexibilidad. Pero no son ninguna panacea: hay que analizar cuidadosamente en qué circunstancias son adecuados, y además conllevan el riesgo de generar impactos negativos en una mayor fragmentación de las administraciones, nuevos modelos de dominación, desigualdades y la falta de un marco global de gobernanza (Atkinson, 2002). A pesar de sus ventajas evidentes, es obvio que los partenariados público privados no son una solución para todos los problemas públicos (Allan, 2000: 34).

BIBLIOGRAFÍA

Agranoff, R., McGuire, M. (2003) "Inside the matrix: Integrating the paradgms of intergovernmental and network management" *International Journal of Public Administration*, vol. 26, núm. 12: 1401-1422

Allan, J.R. (2000) "Public-private partnerships: A review of literature and practice" *Public Policy Paper*, núm. 4. Saskatchewan Institute of Public Policy.

Atkinson, R. (2002) "The White Paper on European Governance: Implications for urban Policy" *European Planning Studies*, vol. 10, núm. 6.

Boase, J.P. (2000) "Beyond government? The appeal of public-private partnerships" *Canadian Public Administration*, Spring, vol. 43, núm. 1: 75-91.

COM (2001) *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

Kjaer, L. (2003) *Local partnerships in Europe. An action research project*. The Copenhagen Centre, Copenague.

Klijn, E-H, Teisman, G. (2003) "Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases" *Public Money & Management*, July 2003: 137-146.

McDonald, F. (1999) "The importance of power in partnership relationships" *Journal of General Management*, vol. 25, núm. 1: 43-59.

McGuire, M. (2002) "Managing networks: Proposition on what managers do and why they do it" *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 5: 599-609.

Mendoza, X. (1991) *Algunas reflexiones acerca de la "transición al mercado" de los servicios sociales*. Barcelona: Jornadas Público-Privado y Bienestar Social.

Mohr, J., Spekman, R. (1994) "Characteristics of partnership success: Partnerships attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques" *Strategic Management Journal*, vol. 15, núm. 2: 135-152.

Rodal, A. (1993) "Managing partnerships" *Optimum*, vol. 24, núm.3: 49-63.

Savas, E.S. (2000) *Privatization and public-private partnerships*. Chatham House Publishers, New York.

CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Beneficios	Riesgos
Fondo común de recursos y experiencia	Responsabilidad borrosa
Prestación integrada: esfuerzos y sistemas coordinados	Pérdida de control (riesgo financiero, potencial liability)
Mejora de la gestión y comprensión de los clientes	Reducción de los valores públicos (riesgo en la credibilidad y en la imagen)
Promoción de la educación pública y responsabilidad	Reducción de flexibilidad en la toma de decisiones (porque los puntos de vista de los socios deben tener en cuenta)
Construcción de consenso	Debilitación de las comunicaciones
Incremento de la flexibilidad operacional (a través de la actuación con actores no gubernamentales)	

Tabla 1. Riesgos y beneficios de los partenariados¹⁷

	Estructura informal	Estructura formal
Ventajas	Mayor libertad de operación	Más estable
	Más flexible	Mayor visibilidad
	Más personal	Acceso a redes más amplias
Inconvenientes	Mayor vulnerabilidad	Más burocrático
	Menor visibilidad	Más caro

Tabla 2. Organización del partenariado¹⁸

¹⁷ Fuente: Rodal (199:51)

¹⁸ Fuente: Kjaert (2003)

**LA GESTIÓN DE REDES INTER-ORGANIZATIVOS DESDE
EL SECTOR PÚBLICO:
EL CASO DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE
BARCELONA**
Àngel Saz-Carranza¹⁹

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones del Estado de bienestar y el consiguiente cambio de rol de la administración pública, llamado de maneras distintas como "gobierno vía terceros" (Salamon, 1981), "economía mixta" (Austin, 1985), "el Estado en la sombra" (Wolch, 1990), "casi mercados" (Le Grand, 1991), "el Estado subcontratista" (Smith y Lipsky, 1993), o el "Estado relacional" (Mendoza, 1991), implican todos una idea fundamental de corresponsabilidad y variedad de actores que deben coordinarse para llevar a cabo soluciones a los que se enfrenta esta sociedad. Este cambio de rol de la administración pública ha desplazado la clásica gestión pública hacia modelos relacionales y de gestión de redes.

La perspectiva de la gestión de redes concibe al gestor como un mediador o un gestor de procesos y dista mucho de la perspectiva clásica, el enfoque tradicional intra-organizacional, que concibe al gestor como un controlador de sistema. Esta perspectiva asume objetivos claros y una clara autoridad única a nivel organizativo, mientras que la gestión de redes asume definiciones cambiantes, empoderamiento vía información y una estructura de autoridad fragmentada (Kickert, Klijn y Koopenjan, 1997; Agranoff y McGuire, 2001), donde un pilotaje de arriba hacia abajo no es posible, ya que las redes suelen ser planas (Kickert y Koopenjan, 1997).

Pero, por una parte, se conocen mucho más como emerge una red y las diferentes estructuras que puede tomar una red que sobre como se gestiona la

¹⁹ Ingeniero aeronáutico por el Imperial College de la Universidad de Londres, diplomado en Cooperación Internacional al Desarrollo por el CIDOB de la Universidad Autónoma de Barcelona y obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados por ESADE de la Universidad Ramon Llull, Barcelona. Actualmente es investigador del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, Barcelona, y durante el curso académico 2004-2005 esta como investigador visitante en la Wagner School of Public Service de la Universidad de Nueva York.

red una vez en funcionamiento y el proceso por el que pasa (Ebers, 1997; Das y Teng, 2002; Ebers y Jarrillo, 1997; Ring y Van de Ven, 1994). Por otra parte, la dispersión y falta de coherencia entre las diferentes líneas de investigación son por ahora notables (Huxham, 2003). Todavía se requieren más investigaciones empíricas e inter-disciplinarias sobre colaboraciones y redes inter-organizativas.

En base, principalmente, a los campos de la red política (policy network) y la teoría de la colaboración (collaborative advantage theory), el artículo presenta los resultados de una investigación aún en curso que analiza el caso de la Red de Servicios Sociales Domiciliarios de la Diputación de Barcelona, en la provincia de Barcelona, España. Primero, el artículo describe el caso de la red estudiada para después discutir los resultados preliminares.

LA RED DE SERVICIOS SOCIALES DE AYUDA A DOMICILIO DE BARCELONA

El Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona²⁰

La Diputación de Barcelona es una administración local de segundo nivel de ámbito provincial, autodefinida como red de municipios. Es un órgano intermedio de carácter representativo y de elección indirecta. Sus componentes, los diputados, son elegidos entre los concejales de los ayuntamientos de la provincia de Barcelona.

El gobierno de la Diputación de Barcelona (Diputación de aquí en adelante) tiene como objetivo principal consolidar un sistema local fuerte y estructurado, eficiente y representativo, con el fin de que los ayuntamientos estén en condiciones de asumir sus responsabilidades. Su ámbito territorial de actuación es la provincia de Barcelona, formada por la agrupación de 311 municipios y organizada territorialmente en 11 comarcas.

El Área de Bienestar Social de la Diputación desarrolla una primera línea de actuación que se centra en dar apoyo técnico a la gestión de los servicios sociales municipales. Otra línea de actuación se orienta a proveer recursos económicos a los servicios municipales dirigidos a colectivos específicos y a prestar directamente algunos servicios supra-municipales. La tercera y última línea de actuación son los servicios de divulgación y sensibilización social.

Los servicios sociales domiciliarios

El Programa de Servicios Sociales de Atención Domiciliaria (PSSAD) es un programa individualizado de carácter preventivo y rehabilitador, en el que se articulan un conjunto de servicios y técnicas de intervención profesionales que

²⁰ Ver anexo 1 "Niveles territoriales en España"

consisten en prestar atención personal y doméstica, y apoyo psicosocial y familiar a una o varias personas.

Son servicios orientados a ofrecer atención paliativa, asistencial y recuperatoria en el propio entorno social del usuario (en su propia casa o en su barrio). Estos servicios proporcionan atenciones preventivas, formativas, asistenciales y rehabilitadoras a individuos y familias con dificultades con la finalidad de promover, mantener o restablecer la autonomía personal del individuo o la familia al efecto de facilitar la permanencia en el medio habitual de vida, y así evitar situaciones de desarraigo y desintegración social y de institucionalización.

(...)

En España, los servicios sociales son competencia autonómica. A su vez, en Cataluña el marco normativo (Ley de Servicios Sociales de 1985) asigna la responsabilidad de proveer los servicios de atención social primaria (ASP) a los ayuntamientos de los municipios de más de 20.000 habitantes, mientras que las comarcas asumen la competencia para los municipios de menos de 20.000 habitantes.

(...)

Según la Diputación (Diputació de Barcelona, 2003a) el sector en la provincia de Barcelona está altamente desestructurado y con fuertes carencias en la gestión. Las tres dimensiones básicas de un servicio tal como propone Serra (1998), la dimensión técnica, la dimensión de gestión, y la dimensión estratégica y política, son todas extremadamente débiles.

(...)

La poca capacidad de gestión del sector se hace patente por el desconocimiento generalizado del mercado (oferta, demanda, actores, etc.), por la casi inexistencia de sistemas de comunicación con el ciudadano y por no disponer de procesos de gestión sistematizados, tales como circuitos y sistemas de seguimiento (Diputació de Barcelona, 2003a). La dimensión estratégico-política también deja mucho que desear debido a la falta de estrategias claras de posicionamiento, la falta de apoyo a ofertas complementarias a la pública, y poco apoyo político, que se traduce en poca financiación (Diputació de Barcelona, 2003a). Estas tres dimensiones (la técnica, la de gestión y la político-estratégica) forman un círculo vicioso que resulta difícil romper. Además el sector en sí es un mercado muy inmaduro, y un mercado laboral muy precario con altos índices de informalidad (Diputació de Barcelona, 2003a).

La Red

La Red Local de Servicios Sociales de Atención Domiciliaria (la Red a partir de aquí), constituida a principios del 2003, es "una plataforma de cooperación local formada por 217 ayuntamientos, cuatro consejos comarcales, una mancomunidad [de municipios pequeños], un consorcio [intermunicipal] e impulsada por el Área

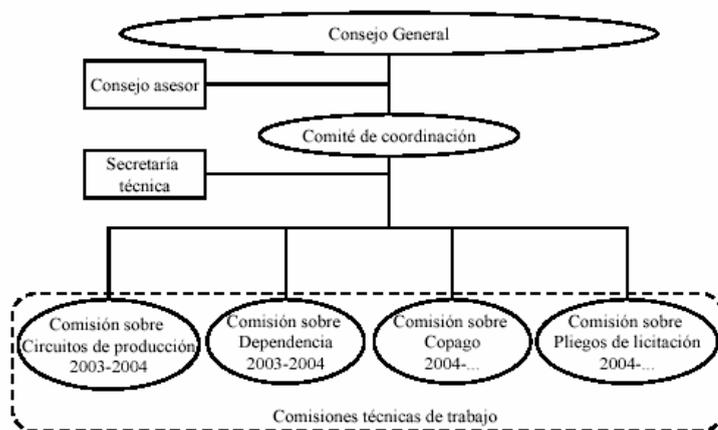
de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona, con la finalidad de aumentar y mejorar la atención social domiciliaria dirigida a personas y familias" (Diputació de Barcelona, 003b; p.3). La Red pretende hacer frente a la baja cobertura, al previsible incremento de la demanda de estos servicios debido a los cambios demográficos, a la precaria capacidad de gestión y organización, la insuficiente financiación y demás carencias antes mencionadas.

(...)

El modelo sirve como referencia y punto de partida de la Red para ir estructurando el sector de estos servicios. Los ejes principales de este modelo son: los servicios sociales domiciliarios forman parte de la cartera de servicios sociales municipales; la provisión del servicio debe mantenerse pública, mientras que la producción directa del servicio podrá ser privada; mientras no se disponga de financiación suficiente, se deberá contemplar la posibilidad de introducir el copago; los servicios sociales domiciliarios deberán tender a incrementar la oferta de la cartera de servicios; y, con tal de garantizar la calidad de los servicios, deberán incorporarse indicadores de gestión, de satisfacción del usuario, formación continuada y costes mínimos homogéneos (Diputació de Barcelona, 2003b).

La Red no genera ningún organismo autónomo ni tiene entidad legal y su funcionamiento está financiado por el Área de Bienestar Social de la Diputación. La Red está compuesta en primer lugar por el Consejo General, donde participan todos sus miembros, y que se reúne anualmente. En un segundo nivel "jerárquico" está el Comité de Coordinación, el órgano directivo formado por 12 representantes. Los representantes son dos municipios de más de 50.000 habitantes, otros dos de entre 20.000 y 50.000, dos más de municipios de entre 10.000 y 20.000 habitantes, dos de entre 5.000 y 10.000, y dos de menos de 5.000 habitantes. También hay un representante de un Consejo Comarcal y otro de la Diputación. Además, la estructura de gobierno cuenta con un Consejo Asesor formado por agentes del sector social y empresarial. El Área de Bienestar Social de la Diputación es quien ha asumido impulsar técnicamente y financiar la red mediante la Secretaría Técnica, que apoya las Comisiones Técnicas de

Trabajo, que son el principal espacio operativo de interacción y colaboración de los participantes.



Estructura formal de gobierno de la Red (fuente: propia)

(...)

DISCUSIÓN

La Red presentada es una red que por el momento lleva alrededor de un año y medio en funcionamiento y que todas las entrevistadas definen como exitosa. 217 de los 311 ayuntamientos de la provincia de Barcelona se han adherido a la Red. Por el momento se han elaborado dos protocolos, uno de dependencia y otro de circuitos de provisión y producción. Además, la Diputación a repartido 1,5 millones de euros a los municipios para fortalecer sus programas de PSSAD.

La Red pretende potenciar el crecimiento de los servicios sociales domiciliarios tanto en cantidad como en calidad. Se pretende conseguir el 4% de cobertura de toda la población mayor de 65 años (actualmente la provincia tiene una cobertura de 1,28) mediante el incremento de la financiación y la mejora de la eficiencia de los ayuntamientos.

Siguiendo a Powell (1991), a la hora de decidir como conseguir este objetivo, la Diputación podía escoger entre dejarlo a la coordinación automática del mercado y la interacción entre municipios, o bien podía coordinarlo jerárquicamente a base de mando y orden. O bien, impulsar el crecimiento mediante una red inter-organizativa. Debido a la inmadurez del mercado y la debilidad del sector, no se podía dejar a los propios municipios a que intentaran este crecimiento por sí solos ni a que el mercado tirara del sector. Jerárquicamente tampoco se podía impulsar desde la Diputación ya que no tiene competencias jerárquicas sobre los municipios, ya que es simplemente un órgano provincial de segundo nivel (inter-

municipal) de apoyo a los municipios. En Cataluña estos servicios sociales son actualmente competencia municipal, solo el gobierno autonómico podría haber impulsado jerárquicamente estos servicios y únicamente mediante un Decreto Ley.

(...)

La estructura

La gestión de redes requiere gestionar las interacciones entre los actores, los juegos donde los actores intercambian recursos, pero también requiere gestionar la estructura (Klijn y Teisman, 1997; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997c; Agranoff y McGuire, 2001). De todos modos, estos dos distintos niveles se retro-alimentan mutuamente de manera continua. Mientras los juegos están influenciados y limitados por la estructura, los juegos a su vez modifican la estructura. Los juegos están enmarcados en la estructura, que les sirve de plataforma. Por ello, la gestión de redes puede dividirse en la estructuración de la red y la gestión del juego.

La gestión de la estructura incluye establecer y modificar las reglas generales de funcionamiento. La Red funciona por comisiones dedicadas a tareas específicas como elaborar un protocolo de dependencia o decidir un baremo de copago. A las comisiones se puede apuntar cualquier municipio. Las comisiones se reúnen cinco o seis veces antes de producir lo establecido, son lideradas por un “experto” relativamente reconocido y están apoyadas por el técnico de la Red. Además, se crea un grupo motor para dinamizar y trabajar las propuestas entre las diferentes sesiones. Las comisiones han estado compuestas por unos 30 municipios de media, mientras que el grupo motor por cinco o seis.

En un primer momento, los miembros del grupo motor lo seleccionaban los profesionales de la Diputación. Esto no funcionó bien ya que la Diputación no conocía las capacidades de todos los municipios y sus representantes en la comisión, por lo que modificaron la estructura, las reglas, y se permitió la libre adhesión al grupo motor.

La gestión de la estructura también implica definir el tamaño de la red, es decir el número de participantes. En el caso de la Red, la dicotomía residía en invitar e incluir a todos los municipios de la provincia de Barcelona, o solo a un número reducido. La decisión esta enmarcada por la complejidad que un mayor número de participantes implica (Huxham y Vangen, 2000; Grandori y Soda, 1995; y Kickert y Koppenjan, 1997). Aún a sabiendas de incrementar la complejidad de la Red, la Diputación decidió invitar a todos los municipios. Esta decisión, debatida internamente, fue motivada en parte por la dimensión política. La gestión política identificada por Moore (1997) para las administraciones públicas parece muy relevante en una red pública, aunque, curiosamente, no haya sido resaltada por la literatura.

(...)

Esta decisión se ha podido asumir sin grandes pérdidas de eficacia ya que la estructura incluye un interfaz entre los actores suficientemente flexible, tal como proponen (Grandori and Soda, 1995). El interfaz entre los actores, que son principalmente las comisiones en el caso de la Red, permite ser eficaz y producir pero a la vez también permite tener varias velocidades, ya que de los más de 200 municipios adheridos a la Red, se apuntan unos 30 a las comisiones de trabajo.

La interacción o el juego

La interacción entre los miembros de la Red se da principalmente en las comisiones. A parte de definir las reglas básicas de funcionamiento de las comisiones, que forma parte de gestionar la estructura, la gestión del juego es fundamental. En primer lugar, la elección del “experto”, la figura externa a la red que lidera técnicamente la comisión, la lleva a cabo la Diputación. Según una profesional de la Diputación, se busca una persona con “autoridad” dentro del sector para ejercer de experta o experto.

En paralelo a la tarea técnica de la experta, el técnico de la Red, un profesional de la Diputación, lleva a cabo un trabajo de seguimiento y apoyo administrativo continuo. Esta tarea se ha llevado a cabo rigurosamente, y consiste principalmente en asegurar que se definan unos objetivos claros, un calendario, un plan de trabajo concreto y (per)seguir a los integrantes del grupo motor para cumplir los plazos y dar apoyo administrativo a las comisiones.

(...)

O en palabras de Huxham (2003), a las colaboraciones hay que “acompañarlas, acompañarlas, acompañarlas” (“nurture, nurture, nurture”, p. 414) para mantener el ritmo en todo momento. Este acompañamiento se hace patente en las reuniones de las comisiones donde participaban dos miembros de la Diputación y la experta, más todos los representantes de los municipios (normalmente otras 30 personas). En estas reuniones de aproximadamente dos horas se fomentan la expresión de ideas de todos los participantes, pero siempre manteniendo el enfoque en los asuntos a tratar. En general, cada cuatro intervenciones de los representantes del municipio intervenía o la experta o un representante de la Diputación. A menudo, después de una intervención de la experta intervenían las profesionales de la Diputación para apoyar y enfatizar lo dicho anteriormente, y en cuanto se daba un “bloqueo” entre los participantes se pasaba el asunto al grupo motor para que lo tratará y propusiera una solución en la próxima reunión. El mantenimiento del enfoque y la delimitación de los asuntos a tratar así como la dirección hacia la cual progresar eran prioridades de la Diputación durante las reuniones y un claro ejemplo del acompañamiento expresado por Huxham.

La gestión del medio “interior”

El contexto en el que se desenvuelve la red es un factor importante a tener en cuenta (ver por ejemplo a Agranoff y McGuire, 2001 y Ariño y de la Torre, 1998). Podemos diferenciar dos tipos de contextos. El contexto socio-político y económico en el que se encuentra la red es el contexto estratégico (Hay, 1998) o el medio exterior (Doz, 1996). El segundo tipo de contexto es el que Doz (1996) define como medio interior. El medio interior de una organización es aquella parte de la organización que no está involucrada en la red. En el caso estudiado, el medio interior de la Diputación afectó y fue afectada por la Red y tuvo que ser gestionada directamente.

En el Área de Bienestar Social de la Diputación, la estructura de funcionamiento (ver anexo 2 "Organigrama del Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona") separa claramente a los profesionales territoriales que actúan de interlocutores habituales con los diferentes municipios y a los profesionales involucrados en el gobierno y la gestión de la Red. Estos dos grupos de interlocutores están separados organizativamente ya que los primeros pertenecen al Servicio de Acción Social y los segundos a la Oficina Técnica de Planificación. Los enlaces territoriales de la Diputación no participaron en la creación de la Red lo que dificultó su utilización como enlaces del día-a-día con los miembros de la Red. De hecho, el Área de Bienestar Social de la Diputación tuvo que introducir cambios en su estructura en parte para mejorar la gestión de la Red. También tuvo que rectificar e involucrar mucho más a los profesionales territoriales.

La gestión política

Como hemos mencionado, la gestión política de la Red ha sido muy importante. Pero curiosamente, al igual que con la gestión del medio interior, la literatura sobre gestión de redes públicas (por ejemplo Agranoff y McGuire) y redes políticas (por ejemplo Kickert, Klijn y Koppenjan) no ha puesto mucho énfasis en la gestión política de la red. En la Red, la gestión política recaía en la Coordinadora del Área de Bienestar Social que también dirigía la Secretaría Técnica de la Red. Según las entrevistadas esta persona ejercía un "liderazgo muy fuerte" y era la persona responsable en despachar con la diputada responsable del área (que es un cargo político) además de con los responsables políticos de los municipios (principalmente regidores de servicios sociales y alcaldes).

En la Red, la gestión técnico-administrativa de la Red (la gestión de la estructura y de la interacción) mencionada con anterioridad, recaía sobre la Jefe de la Oficina Técnica de Planificación, y dos Técnicos de la misma Oficina (uno de ellos ejercía como técnico principal de la Red y otra como asistente). En cambio, la gestión política recae íntegramente sobre la Coordinadora del Área.

(...)

Las ambigüedades de las redes

Según Huxham (2003), hay una gran ambigüedad en torno a dos factores de las colaboraciones. Los objetivos de la red son el primer asunto ambiguo. Según esta autora, los objetivos varían ya que los objetivos de la red, de las organizaciones miembro y de los representantes de las organizaciones (los individuos) suelen ser diferentes. Además los objetivos pueden ser explícitos, implícitos o encubiertos. En la Red, los entrevistados enfatizaban diferentes objetivos pero todos estaban de acuerdo en que sus organizaciones no tenían un solo objetivo al participar en la Red.

(...)

En segundo lugar, no suele quedar claro quienes son miembros de la red y quienes no, debido a que no se sabe si es la persona o la organización que es miembro, debido a la alta movilidad de las personas que representan a las organizaciones y también debido a que suelen haber varias redes en marcha a la misma vez donde los diferentes representantes se van reencontrando (Huxham, 2003). En el caso de la Red estudiada no hemos identificado ambigüedades de este tipo, seguramente porque la adhesión a la Red esta restringida a municipios de Barcelona . En cambio, si hemos identificado ambigüedades en torno a que actividades son ejercidas por la Red o que productos son de la Red.

Por ejemplo, mientras algunos miembros de la Red nos decían que la financiación repartida no era una actividad de la Red sino de la Diputación, otras nos decían lo contrario. Así mismo, no quedaba claro si algunas actividades desarrolladas por la Diputación eran de la Red o no.

(...)

Conclusiones

La división conceptual entre la gestión de la estructura y de la interacción parece ser de gran utilidad en el caso analizado. Además, una división entre la gestión técnico-administrativa y la gestión política parece darse en el caso de la Red. De todos modos, la relación entre ambas divisiones aún queda por establecerse al igual que la interrelación entre los diferentes ámbitos de gestión mencionados y la gestión del medio interior. Además, el análisis preliminar de este caso indica que la gestión de redes y de la colaboración se caracterizan por la ambigüedad y la borrosidad de las características de la red y de los participantes. También parece darse esta ambigüedad incluso respecto a las actividades de la red y a los resultados producidos.

A falta de profundizar nuestro análisis del caso descrito, las conclusiones preliminares presentadas no pueden entenderse como definitivas, aunque si creemos que son indicativas de las líneas de investigación a seguir en un futuro. Además, deberemos no solo profundizar en estas líneas sino también aproximarnos a otros temas tratados en la literatura como la tipología de

actividades desarrolladas en la red y su impacto en la estructura y los resultados, el impacto del contexto estratégico sobre la red, y las motivaciones y contingencias que desembocaron en su creación y mantenimiento.

BIBLIOGRAFÍA

Agranoff, Robert y McGuire, Michael (2001) "Big questions in public network management", *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11(3).

Angrosino, Michael V, y Mays de Perez, Kimberly A. (1994) "The Interview: From Structured Questions to Negotiated Text", *Handbook of Qualitative Research*. Norman K Denzin, y Yvonna S Lincon, 236-47. Sage, Londres.

Arino, Africa y de la Torre, Jose (1998) "Learning from failure: towards an evolutionary model of collaborative ventures", *Organization Science*, 9(3).

Austin, David M., y Hasenfeld, Yeheskel (1985) "A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services", *The Journal of Applied Behavioral Science*, 21, 4. 351-64.

Borzel, Tania A. (1998) "Organizing babylon: on the different conceptions of policy". *Public Administration*, 76(2).

Diputació de Barcelona (2001) "Observatori de Serveis Socials Municipals", Diputació de Barcelona. Barcelona.

Diputació de Barcelona (2003a) "Model per a la Gestió del Programa de Serveis Socials d'Atenció Domiciliària", Diputació de Barcelona, Barcelona.

Diputació de Barcelona (2003b) "Xarxa Local de Serveis Socials d'Atenció Domiciliària", Diputació de Barcelona, Barcelona.

Doz, Yves (1996) "The evolution of cooperation in strategic alliances: initial conditions or learning processes?" *Strategic Management Journal*, 17.

Ebers, Mark y Jarrillo, Carlos (1997) "The construction, forms, and consequences of industry networks", *International Studies of Management and Organization*, 27(4).

Ebers, Mark (1997) "Explaining inter-organisational network formation", *The formation of inter-organisational networks*. Ebers, Mark. Oxford University Press. Oxford.

Glaser, Barney G. y Strauss, Anselm L. (1967) "Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research", Aldine de Gruyter, Hawthorne.

Grandori, Anna y Soda, Giuseppe (1995) "Inter-firm networks: Antecedents, mechanisms and forms", *Organization Studies*, 16(2).

Hay, Colin (1998) "The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking", *Comparing policy networks*. Marsh, David. Open University Press. Buckingham.

Huxham, Chris (2003) "Theorising collaboration practice", *Public Management Review*, 5(3).

Huxham, Chris, y Siv Vangen (2000) "Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: how things happen in a (not quite) joined-up world". *Academy of Management Journal* 43, no. 4.

Janesick, Valerie J. (1994) "The Choreography of Qualitative Research Design", *Handbook of Qualitative Research*. Norman K. Denzin, y Yvonna S. Lincoln. Sage. Londres.

Kickert, Walter; Klijn, Erik-Hans, y Koopenjan, Joop (1997) "Managing complex networks". Sage Publications, Londres.

Kickert, W. J. M. y Koopenjan, J.F.M. (1997) "Public management and network management: an overview", *Managing complex networks*. Kickert, Walter; Klijn, Erik-Hans, y Koopenjan, Joop. Sage Publications, Londres.

Le Grand, Julian (1991) "Quasi-Markets and Social Policy", *Economic Journal*, 101. 1256-67. Mendoza, Xavier (1991) "Algunas Reflexiones Acerca De La "Transición Al Mercado" De Los Servicios Sociales" *Jornadas Público-Privado y Bienestar Social*, Barcelona.

Miller, William L, y Benjamin F Crabtree. (1994) "Clinical Research", *Handbook of Qualitative Research*. Norman K. Denzin, y Yvonna S. Lincoln. Sage. Londres.

Moore, Mark H. (1997) "Creating Public Value: Strategic Management in Government" Harvard University Press, Cambridge.

Powell, Walter (1991) "Neither market nor hierarchy: network forms of organisation", *Markets, hierarchies and networks: the coordination of social life*. Thompson, Graham, Frances, Jennifer, Levacic, Rosalind y Mitchell, Jeremy. Sage Publications. Londres.

Richardson, Laurel. (1994) "Writing: a Method of Inquiry", *Handbook of Qualitative Research*. Norman K. Denzin, y Yvonna S. Lincoln. Sage Publications. Londres.

Ring, Peter y Van de Ven, Andrew (1994) "Developmental processes of cooperative inter-organisational relationships", *Academy Management Review*. 19(1).

Salamon, Lester (1981) "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action", Public Policy 29, 3. 255-75.

Serra, A. (1998) "Gestió dels serveis socials locals. Manual bàsic de referència", Diputació de Barcelona. Barcelona.

Smith, Steven y Lipsky, Michael (1993) "Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting", Harvard University Press, Cambridge.

Strauss, Anselm L., y Corbin, Juliet (1998) "Basics of Qualitative Research; Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory". Sage, Thousand Oaks.

Yin, Robert K (1994) "Case Study Research. Design and Method", Sage Publications. Londres.

Anexo 1:

Niveles territoriales en España

- Unión Europea
- Estado (España)
- Comunidades Autónomas (Cataluña,17)
- Provincias (Barcelona, Sevilla, Vizcaya,....52)
- Consejos Comarcales (Catalunya 41)
- Municipios (Barcelona, Sevilla, Bilbao,....España 8.108 municipios. Catalunya 946)

El Municipio es la entidad territorial local básica y está gobernada por los Ayuntamientos

Anexo 2

