

La RENOVACION de lo PÚBLICO¹

por Carles Ramió²

Comentar en  



Parte 1:

Diagnóstico: La renovación de la colaboración público privada

Parte 2:

La renovación de la colaboración público privada II: Propuestas

Parte 1:

Diagnóstico: La renovación de la colaboración público privada

23 de marzo de 2020

El desarrollo económico, social e institucional de un país depende, entre otras variables, de sus mecanismos de colaboración público-privada. Se trata de unos sistemas de conexión cruciales para la calidad de los servicios públicos, el desarrollo y modernización de las administraciones públicas y la competitividad de una parte importante del tejido empresarial de un país. Sirva como indicador de la amplia conexión entre el ámbito público y el privado en España el dato que las administraciones públicas contratan al sector privado por un volumen de más de 200.000 millones (cerca del 18,5 del PIB). Contratos para realizar infraestructuras públicas, pero también otros tipos de contratos, como externalizaciones de servicios públicos, conciertos sanitarios y educativos, y partenariados público-privados.

Las interacciones entre el sector público y el privado van a experimentar cambios e incrementos cuantitativos y cualitativos durante la próxima década. La modernización de las administraciones públicas va a vehicularse, entre otras medidas, por una

¹ EL presente texto se publica con autorización del autor, tomado de Blog esPúblico <https://www.administracionpublica.com/>

² Carles Ramió Matas es uno de los expertos actualmente más reconocidos en gestión pública en lengua española. Es catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y autor, entre muchos otros libros de Inteligencia artificial y Administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2019. Es profesor de la Carrera de Especialización en Dirección y Gestión de Organizaciones Públicas EDGOP que se dicta en el marco del convenio Universidad Nacional del Litoral de Argentina y TOP.

profundización en estas conexiones. La implantación de la inteligencia artificial y la robótica en el sector público solo podrá implantarse mediante la colaboración con las empresas del sector. Es evidente que para el desarrollo y competitividad de un país es necesaria la modernización de su sector público y la modernización de su sector privado mediante lógicas de colaboración y cooperación entre ambos.

Pero en España las lógicas de colaboración público-privada nunca han sido pacíficas sino más bien conflictivas. Se ha ido generando una desconfianza mutua. Sirvan como indicadores de estos desencuentros la nueva ley de contratos basada en la desconfianza y las recientes estrategias políticas de república de determinados servicios públicos. La colaboración público-privada es muy poco fluida, eficaz y eficiente si existe una desconfianza estructural y cultural entre el sector público y el sector privado. Además, la desconfianza impide profundizar y avanzar en sistemas de colaboración más sofisticados como los partenariados público-privados.

Cuando hay desconfianza se impone una burocracia perversa que no aporta valor ni en capacidad de planificación, ni control ni evaluación. Una burocracia que encarece los costes de transacción y de transición que dificulta la calidad de los sistemas de colaboración y corporación y, por tanto, la calidad de los servicios públicos.

El objetivo de estos dos artículos es reflexionar y aportar un conjunto de propuestas para lograr la complicitad entre las administraciones públicas y el tejido empresarial que colabora y trabaja para las mismas. El objetivo final es la mejora de los servicios públicos y la modernización de la Administración pública basada en los aportes imprescindibles de un tejido empresarial que también deberá modificar sus mecanismos de interacción con el sistema público.

Para lograr estos objetivos se tendrán que modificar las percepciones y las prácticas tanto de los actores institucionales (políticos y empleados públicos) como de los actores privados. Sin ánimo de ser exhaustivos sirvan de ejemplo algunos problemas y déficits en las lógicas de colaboración público-privada en nuestro país tanto imputables a las administraciones públicas como a las empresas privadas colaboradoras.

Déficits y problemas de las administraciones públicas:

- Las administraciones públicas recurren, en muchas ocasiones, al sector privado de manera reactiva y no proactiva. Ponen un problema o la necesidad de prestación de un determinado servicio y buscan la ayuda del sector privado. Pero antes no realizan la labor de definir con rigurosidad el problema y/o las necesidades del servicio ni analizan el mercado privado susceptible de colaborar. En definitiva, ceden la agenda al proveedor privado y no ejercen la función de principal. A partir de aquí es imposible que funcione con fluidez esta relación ya que la propia Administración se siente incómoda y entra en una lógica de desconfianza al manifestarse incapaz de dirigir, controlar y evaluar la contribución de la empresa o de las empresas privadas. La paradoja es que esta situación que molesta a la Administración ha sido propiciada por ella misma.
- Las administraciones públicas se relacionan con el tejido empresarial no como una unidad sino con una lógica esquizofrénica. Los cargos políticos poseen unos objetivos y anhelan unos tiempos de gestión muy distintos a los que defienden los

- empleados públicos. Esta carencia de estrategia común de carácter institucional la tienen que absorber las empresas proveedoras que quedan desconcertadas y se manifiestan algo recelosas con esta colaboración tan singular.
- La mala cultura política de determinados cargos políticos y formaciones políticas con derivas corruptas inciden sobre el tejido empresarial que se siente desprotegido y con inseguridad jurídica. La corrupción política es tan dañina para la Administración como para las empresas que prestan sus servicios a la misma.
 - Los empleados públicos, ante la situación anterior, se sienten desprotegidos y también con inseguridad jurídica y se defienden con una sobreactuación de carácter burocrático. Los anticuerpos de una burocracia formal excesiva no son capaces en la práctica de combatir determinadas derivas corruptas y, paradójicamente, logran incrementar los costes económicos de la colaboración público-privada y dificultan una buena prestación de los servicios públicos.

El resultado final es que es usual que las administraciones públicas culpen en exclusiva a las empresas privadas cuando una colaboración con las mismas no ha sido exitosa (no alcanza las expectativas). No suelen ser conscientes que cuando estas colaboraciones fracasan las culpas, cuando menos, suelen estar repartidas y que, en la mayoría de las ocasiones, la mayor parte del fracaso es imputable a la propia Administración pública que no ha sido capaz de planificar y controlar esta colaboración, que ha interactuado con el sector privado de manera errática o, en algunos casos excepcionales, han participado incentivos políticos heterodoxos o corruptos.

Déficits y problemas de las empresas privadas que colaboran con el sector público:

Con los problemas relatados en el apartado anterior es muy difícil que las empresas proveedoras de servicios públicos puedan actuar de manera estrictamente racional y profesional. Pero algunas empresas, ante estos incentivos negativos han tenido la capacidad de adaptarse y han contribuido de manera decisiva al fracaso de estas colaboraciones.

- Muchas empresas proveedoras de servicios públicos han aprovechado los déficits en planificación y unidad de criterio de las administraciones públicas para imponer su propia agenda y han priorizado sus ganancias económicas por encima de unos mínimos estándares de calidad en las contraprestaciones o en los servicios públicos objeto de atención.
- Algunas empresas han caído en la trampa de las lógicas corruptas de determinados cargos políticos y formaciones políticas. Excepcionalmente algunas empresas se han especializado en estos incentivos y los han promovido.
- Algunas empresas ante la sobreactuación de burocracia formal de las administraciones públicas han respondido también con más burocracia formal y han entrado en el proceloso mundo de los litigios. Hay empresas que invierten más en asesoría jurídica que en la propia prestación del servicio público.
- Algunas empresas han estresado el sistema buscando excesivas ganancias desprofesionalizando sus aportaciones y, por tanto, yendo en detrimento de la eficacia y de la eficiencia de la colaboración.

Parte 2:

La renovación de la colaboración público privada II: Propuestas

1 de abril de 2020

Del diagnóstico parcial presentado en la parte anterior se hace evidente que hay que renovar los compromisos entre las administraciones públicas y el tejido empresarial que provee servicios públicos. Hay que modificar la cultura institucional y la cultura empresarial que se ha visto condicionada negativamente por determinadas malas prácticas. Si se desea una fluida colaboración público-privada hay que definir unas bases conjuntas de carácter ético y procedimental para recuperar la complicidad entre el sector público y el sector privado. Un ejemplo de las iniciativas que habría que proponer, entre otras, son:

En las administraciones públicas habría que estimular las siguientes mejoras:

- Establecer límites a los cargos políticos en su participación directa en los sistemas de colaboración público-privada. Los cargos políticos poseen legitimidad democrática para definir los objetivos políticos de estas colaboraciones, pero deberían mantenerse al margen de los aspectos estrictamente técnicos y contractuales. Alejar a la política de los entresijos técnicos y económicos de la contratación evita un potencial impacto de la corrupción política. Este alejamiento de la política también atenuaría la percepción que tienen las empresas de tratar con interlocutores institucionales con una naturaleza esquizofrénica.
- Hay que incentivar que las administraciones públicas refuercen sus capacidades institucionales para planificar, controlar y evaluar las colaboraciones público-privadas estándar (contratos y externalizaciones). Hay que formar a los empleados públicos en el dominio del mercado privado, en conocimientos materiales de cada sector, en técnicas de planificación, control y evaluación de redes privadas complejas, etc. Un mejor conocimiento de cómo opera el sector privado por parte de los empleados públicos va a fomentar que las administraciones públicas puedan ejercer su rol de principal y aporten seguridad material y jurídica a las empresas privadas. Unos objetivos claros, unos sistemas de control rigurosos y sistemáticos contribuyen a generar mayor confort y seguridad a las empresas privadas.
- También hay que formar a los empleados públicos en ética pública y en formación preventiva para evitar potenciales capturas (un mejor conocimiento del sector privado puede fomentar capturas inerciales sin que haya mala fe).

En las empresas privadas proveedoras de servicios públicos habría que implantar las siguientes mejoras:

- Mejorar sus capacidades organizativas para que sus directivos y empleados conozcan mucho mejor las peculiaridades y dinámicas de las administraciones públicas. Las empresas privadas deben conocer mucho mejor las condiciones y condicionantes internos y externos en los que operan tanto los políticos como los empleados públicos.

El desconocimiento mutuo es la fuente de la mayor parte de desencuentros y desconfianzas.

- Los directivos y empleados tienen que ser conscientes que, al trabajar en empresas proveedoras de servicios públicos, deben incorporar valores y una ética similar a las del sector público. Estas empresas coparticipan y contribuyen, al trabajar para el sistema público, en la defensa del bien común y del interés general que suponen una complejidad que van mucho más allá de un negocio entre empresas. El negocio con la Administración tiene unos componentes específicos que hay que conocer. Sirva como ejemplo, que en la prestación de servicios públicos no interaccionan solo con clientes sino con ciudadanos que poseen una cartera de derechos y de obligaciones que van más allá de una simple relación prestacional.
- Las empresas proveedoras de servicios públicos deben gestionar su sistema de recursos humanos de una manera distinta a una empresa que opera solo en y para el sector privado. Sus empleados públicos deben poseer también valores públicos, disfrutar de una cierta estabilidad que favorezca la profesionalidad y la continuidad en la gestión de los servicios públicos (por ejemplo, un problema típico del que se quejan muchas administraciones públicas es la excesiva movilidad y rotación de los empleados privados con los que interaccionan). En ningún caso se trata de contaminar a las empresas privadas con el barroco y anticuado sistema de gestión de recursos humanos de carácter público, pero deben tener presente que no pueden gestionar su personal del mismo modo que si solo trabajaran para el sector privado.
- Es legítimo que las empresas privadas proveedoras de servicios públicos obtengan beneficios. Pero también tienen que ser conscientes que operan en una lógica de defensa del bien común y del interés general y que los recursos económicos que los alimentan son de todos los ciudadanos. En este sentido estas empresas no deben operar con la misma lógica que en el sector estrictamente privado en el que es legítimo maximizar los beneficios. En la colaboración público privada los beneficios privados deberían ser razonables y no ser excesivos ya que si no se rompe la lógica de confianza con las instituciones públicas y con la sociedad en general.

Implantar estas medidas podría contribuir a restablecer los puentes, ahora inestables, entre la gestión pública y la gestión privada. Renovar las lógicas de colaboración pública privada va a favorecer un debate más sereno tanto a nivel político, como funcional y también social sobre en qué ámbitos deben primarse estas lógicas de colaboración y en qué ámbitos deben quedar en las exclusivas manos de la Administración. Las presiones escasamente serenas para externalizar o para republicar de manera poco reflexiva son perversas para fomentar la modernización de la gestión pública con o sin la colaboración del sector privado. Por otra parte, la expectativa que el país entre en la senda de los denominados partenariados público-privados, muy utilizados en los países más desarrollados, va a seguir casi inédita. Si no somos capaces de colaborar por la vía simple de los contratos y de las externalizaciones es imposible que podamos avanzar con sistemas más profundos de colaboración público privada. Los partenariados público-privados solo pueden funcionar con una gran complicidad y lealtad entre el sector público y el privado y con unas reglas del juego muy claras. Ambos

sectores se relacionan en este caso de manera simétrica e implica que comparten de manera paritaria las decisiones, los riesgos y los beneficios (económicos y en valor público). Con el actual ambiente institucional y empresarial estos mecanismos son actualmente una quimera.