

ESADE

UNIVERSIDAD RAMON LLULL

**ESADEgov-CENTRO
DE GOBERNANZA
PÚBLICA**

AMICS DEL PAÍS

SOCIETAT ECONÒMICA BARCELONESA
D'AMICS DEL PAÍS -1822-

Palau Macaya, Barcelona
30 de septiembre de 2016



Colaboración público-privada

El estado de la cuestión

**JORNADA DE REFLEXIÓN
Y DEBATE**

Con la colaboración de:

 **Obra Social "la Caixa"**

**COLABORACION PÚBLICO-PRIVADA:
EL ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Transcripción editada de la Jornada de Reflexión y Debate,
realizada el 30 de septiembre de 2016
en el Palau Macaya de Barcelona.

Lugar de publicación: Barcelona
Editores: David Vegara y Mónica Reig
Coordinación editorial: M. Jesús Binefa
ESADEgov-Centro de Gobernanza Pública
Año de edición: 2017
DL: B15425-2017

PRESENTACIÓN

La colaboración público-privada (CPP) comprende diversas modalidades de interacción del sector público y las compañías y organizaciones del sector privado en procesos de creación de valor público. Si atendemos a su dimensión económica, la CPP tiene ya un notable recorrido en nuestro entorno. No obstante, el debate sobre sus beneficios y costes no está, ni mucho menos, cerrado y ha adquirido en los últimos años una vivacidad notable entre nosotros.

Por una parte, la aceleración del cambio tecnológico y social hace que aparezcan nuevas formas de colaboración que carecen aún de marcos institucionales y jurídicos plenamente eficaces y probados. Por otra, algunas experiencias de CPP han evidenciado serios problemas de planteamiento, diseño, equilibrio financiero y resolución, y han creado alarma justificada en la sociedad. Finalmente, la evolución del debate público ha derivado en visiones simplistas y aprioris ideológicos que no facilitan la aparición de los modelos de gobernanza más adecuados.

Por este motivo, el Centro de Gobernanza Pública de ESADE (ESADEgov) y la Societat Econòmica Barcelonesa d'Amics del País (SEBAP) han organizado una jornada de reflexión en torno a la cuestión. Nos interesaba debatir en profundidad sobre las oportunidades, los límites, los peligros, las ventajas y los desafíos de la CPP. En particular, queríamos identificar cuáles son las principales necesidades, preocupaciones y restricciones del sector público, así como las percepciones, experiencias y propuestas del sector privado, y explorar los marcos institucionales, normativos y de gestión aconsejables para que la colaboración entre ambos funcione adecuadamente.

Esta publicación recoge las reflexiones expresadas por académicos, expertos internacionales y cualificados actores públicos y privados, todos ellos con gran conocimiento del tema. Incorpora también las conclusiones de la jornada, presentadas, creemos, con el rigor requerido. Con esta iniciativa, ESADEgov quiere contribuir a un debate social informado sobre la cuestión. En el momento actual, este debate es un requisito imprescindible para mejorar la calidad de las interacciones entre el sector público y el sector privado en la producción de actividades, infraestructuras y servicios de interés general.

Francisco Longo

Director del ESADEgov-Centro de Gobernanza Pública de ESADE

PONENTES

Salvador Alemany

Presidente de Abertis

Jordi Baiget

Conseller d'Empresa i Coneixement,
Generalitat de Catalunya

Koldo Echebarría

Representante en Chile del Banco
Interamericano de Desarrollo (BID)

Ambroise Fayolle

Vicepresidente francés del Banco Europeo
de Inversiones (BEI)

Xavier Gibert

Secretario general del Departament d'Empresa
i Coneixement, Generalitat de Catalunya

Jaume Giró

Director general de la Fundació Bancària
"la Caixa"

Iza Lejárraga

Head of Unit, Investment Policy Linkages.
Investment Division. Directorate for Financial
and Enterprise Affairs, OCDE

Antoni Lladén

Presidente ejecutivo de Enagás

Francisco Longo

Director general adjunto de ESADE

Alberto Martínez Lacambra

Director general de AGBAR

Enric Millo

Portavoz del Partit Popular de Catalunya,
Parlament de Catalunya

Miquel Roca

Presidente de la Societat Econòmica
Barcelonesa d'Amics del País (SEBAP)

Jordi Sevilla

Ex ministro de Administraciones Públicas,
Gobierno de España

Francisco de la Torre

Presidente de la Comisión de Presupuestos
en el Congreso de los Diputados, Ciudadanos

David Vegara

Profesor Department of Economics, Finance
and Accounting de ESADE

Rafael Villaseca

Consejero delegado de Gas Natural

Tamyko Ysa

Vicedecana de Investigación de ESADE

ASISTENTES**Juan Alfaro**

Director general de la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITSA)

Lourdes Amigó

SEBAP

Pedro Arellano

Subdirector general del Port de Barcelona

Roser Artal

Heath Advisory, La Unió - Associació d'Entitats Sanitàries i Socials

Javier Buxeda

Director Área Nordeste de Fujitsu

Irene Cabero

Directora general de la Cámara de Concesionarios y Empresas vinculadas al Sector Público en el ámbito de las Infraestructuras, los Equipamientos y Servicios Públicos (CCIES)

Joaquim Calvo

SEBAP

Rafael Cañero

Director de Concesiones de Constructora Pirenaica, S.A. (COPISA)

Neus Colet

Jefa de la Secretaría Técnica de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, Departament d'Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya

Anna Comellas

Abogada en CaixaBank

Alberto Dorrego

Vicepresidente de CCIES

Ignacio Escudero

Director general de Aigües de Barcelona

Àlex Fabra

Socio de la Unidad de Servicio de Sector Público de Everis

Ferran Falcó

Secretario general del Departament de Territori i Sostenibilitat, Generalitat de Catalunya

Jordi Ficapal

Presidente del Consell Català de Formació Professional, Departament d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya

David Figueras

Director de Explotación Concesiones Catalunya en FCC

Javier Font

Intelligence & Public Affairs

Josep Fusté

Director de Análisis Económico, Estudios y Prospectiva de La Unió

Ricard Guasch

Subdirector general de Relació amb les Empreses Gestores d'Infraestructures i Serveis de Mobilitat, Departament de Territori i Sostenibilitat, Generalitat de Catalunya

Alejandro Jiménez

Director jurídico corporativo en Suez Environnement España, S.L.

Montse Llopis

Directora general de la Associació Catalana de Recursos Assistencials (ACRA)

Guifré Lloses

Director SEBAP

Marta López Bofarull

Asesoría Jurídica del Servei Català de la Salut

Joan Majó

SEBAP

Enric Mangas

Presidente de La Unió

Ana Maresca

Directora jurídica de Aigües de Barcelona

Felisa Martín

Directora de Comunicación y Relaciones Institucionales de Enagás

Meritxell Masó

Secretaria de Administració i Funció Pública, Departament de Governació i Relacions Institucionals, Generalitat de Catalunya

Albert Mayol

Director de la Unidad de Servicio de Sector Público de Everis

Leandre Mayola

Gerente de Serveis de Promoció Econòmica i Ocupació de la Diputació de Barcelona

Carla Meinhardt

Responsable de Projectes i Qualitat, ACRA

Josep Ramon Morera

Jefe del Gabinete Técnico, Departament de Salut, Generalitat de Catalunya

Antoni Muntanyola

SEBAP

Pere Navarro

PSC

Ester Obach

Directora general de Modernització i Innovació de l'Administració, Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, Generalitat de Catalunya

Josep Ollé

Director del Palau Macaya, Obra Social "la Caixa"

Ana Orti

Gerente de Administraciones Públicas en Indra

Montserrat Palasí

Directora en Indra Systems

Cinta Pascual

Presidenta de ACRA

Enric Pérez

Gerente de Estudios y Asuntos Internacionales en Abertis

Yolanda Puiggròs

Roca Junyent

Manuel Raventós

Presidente de Raventós i Blanc y patrón de ESADE

Mònica Reig

Directora asociada del Centro de Gobernanza Pública de ESADE

Helena Ris

Directora general de La Unió

Helena Roca

Fundació Gran Teatre del Liceu

Joan Roca

Vicepresidente de Roca Junyent

Manuel de la Rocha

Secretario de Economía, PSOE

José Luís Roselló

Director general de SARquavitae

Angel Saz

Director de ESADEgeo

Francesc Sibina

Presidente de CCIES

Manuel José Silva

Roca Junyent

Antoni Soler

Director general de Finanzas, Recursos Humanos y Jurídicos en SARQuavitae

Anna Tarrach

Directora general de Pressupostos, Departament d'Economia i Hisenda, Generalitat de Catalunya

Josep M. Vilà

SEBAP





APERTURA Y PRESENTACIÓN DE LA JORNADA



Era Social

SR. MIQUEL

MIQUEL ROCA

**Presidente de la Societat Econòmica
Barcelonesa d'Amics del País**

Presidente de la Societat Econòmica Barcelonesa d'Amics del País (SEBAP), tiene una amplia experiencia en el ejercicio de la profesión y la práctica jurídica, que inició hace más de cuarenta años en los distintos ámbitos del Derecho de los Negocios, y especialmente en el del Derecho Administrativo y Urbanístico, y de la contratación pública directa o indirecta a través de las entonces recientes sociedades de economía mixta. Su experiencia le ha valido un reconocido prestigio en el arbitraje y la mediación. Asimismo, fue diputado por Barcelona y presidente del Grupo Parlamentario Catalán en el Congreso de los Diputados desde 1977 a 1995. Formó parte de la ponencia que elaboró la Constitución de 1978, así como de la comisión que redactó el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Durante el período de 1982 a 1995 fue presidente de la representación de la Generalitat de Catalunya en la Comisión de Cooperación Bilateral con la Administración del Estado.



MIQUEL ROCA

En primer lugar, bienvenidos a todos y gracias por vuestra asistencia.

Aunque enseguida Francisco Longo, en nombre directamente de ESADE, también os lo dirá, dejadme –puesto que son las primeras palabras– que, tanto en nombre de Amics del País como de ESADE, agradezca vuestra colaboración en un tema que nos ha parecido de gran interés, y un gran interés de oportunidad. Es decir, creo que todos coincidiremos en que la contemporaneidad nos lleva a definir un marco de colaboración estable, positivo y eficaz con respecto a la colaboración público-privada, seguramente en sectores incluso más amplios que los que hoy abordaremos aquí, centrados más concretamente en el ámbito económico, pues también podríamos extendernos en el campo de la acción cultural o en el campo del tercer

sector. Hoy, en concreto, nos ha parecido que podíamos centrarnos estrictamente en lo económico, aunque, obviamente, estamos abiertos a las aportaciones que –casi diríamos por efecto de “colateralidad”– puedan proyectarse hacia la colaboración en otros sectores no estrictamente económicos.

Todo el mundo destaca la importancia de la colaboración entre el sector público y el sector privado en el campo de la acción económica. Todo el mundo coincide en este punto, y también en señalar que la regulación actual no es ni suficiente ni eficaz, ni garantiza los niveles de buena colaboración que son imprescindibles. Un problema de esta naturaleza no puede dejarse, pura y simplemente, a la degradación de la relación, sino que hay que intentar reflexionar sobre él, analizar cuándo esta relación entra en crisis y ver cómo resolverla para hacer posible que esta colaboración siga avanzando.



Estamos muy agradecidos a todos los ponentes, que iremos presentando a medida que se vayan produciendo sus intervenciones. Todos ellos son de gran nivel, conocen los temas y enriquecerán mucho el contenido de esta jornada. Les agradecemos, pues, su predisposición a participar en este acto. Hemos referenciado a los ponentes en dos grupos. En primer lugar, intervendrán técnicos expertos que conocen la cuestión desde su experiencia internacional o bien desde su experiencia académica. Y concluiremos la jornada con dos mesas con representantes ejecutivos de empresas vinculadas a la colaboración público-privada y representantes del sector público de las administraciones implicadas, para que puedan, si no debatir, sí contraponer las visiones que la práctica pone de manifiesto. Pienso que esto es lo que tiene interés y deseo que, con la colaboración de todo el mundo, pueda re-

sultar lo más interesante para todos y así podamos comenzar el fin de semana con noticias más positivas de las que normalmente nos suelen deparar. Hemos trabajado incluso con un sentido práctico, y esto sería fantástico: una muy buena noticia.

Y nada más. Francisco Longo tiene mucha más autoridad, conocimiento y base académica para poder introducir esta jornada. Así pues, la introducción te corresponde a ti. Nosotros, como Amics del País, estamos muy ilusionados por haber encontrado, en la colaboración con ESADE, el apoyo que da viabilidad a este acto. Porque, sin ESADE, los Amics del País no dejan de ser esto: unos amigos. Necesitábamos, pues, algo más sólido, y ESADE nos lo ha prestado. Gracias.



FRANCISCO LONGO

Director general adjunto de ESADE

Profesor de organización, dirección de personas y gestión pública en ESADE, donde desempeña actualmente el cargo de Director General Adjunto y dirige su Centro de Gobernanza Pública. Es miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas. Ha trabajado como consultor internacional asesorando a gobiernos y organizaciones del sector público. En España ha formado parte de comités de expertos para la reforma del empleo público, la gobernanza universitaria y la organización del sector público. Es autor de numerosas publicaciones sobre gobernanza, gestión pública, gestión de personas y colaboración público-privada.



FRANCISCO LONGO

Muchas gracias Miquel. Y muchas gracias a la SEBAP por esta iniciativa y por la confianza depositada en ESADE para colaborar en la organización de este seminario. Para nosotros, la colaboración público-privada es muy importante desde hace años. Es una de nuestras líneas centrales de investigación, es materia de nuestros programas de formación de directivos del sector público y del sector privado, y las relaciones entre sector público y sector privado son, incluso, materia incorporada ya plenamente a los programas reglados de formación de nuestros estudiantes de dirección de empresas y de derecho. ¿Por qué? Hablar y discutir sobre los porqués es la razón por la cual nos interesa tanto un debate como el que propone este seminario.

En realidad, la colaboración público-privada no es nada nuevo; la colaboración de los

gobiernos con organizaciones no estatales –no solo empresas, como subrayaba Miquel– para la realización de actividades de interés general, es muy antigua. De hecho, articulada sobre todo en torno a la figura de la concesión administrativa, es casi tan antigua como queramos extender hacia atrás la mirada.

¿Por qué en estos momentos adquiere una centralidad significativa en el debate público? Creo que es, fundamentalmente, por su dimensión: se ha extendido a un gran número de actividades, consume un gran número de recursos, incorpora a sectores que antes no formaban parte de esta colaboración. Y, por otra parte, todo ello le lleva a adquirir una importancia muy destacada en los procesos de creación de valor público. Es decir, antes el Estado actuaba como depositario casi exclusivo de la legitimidad de esos procesos, alcanzan-



do sus finalidades de una manera mucho más autosuficiente. En cambio, en estos momentos, las interacciones entre lo estatal y lo no estatal forman parte central de la creación e implementación de procesos de creación de valor público.

Todo esto provoca que salte por los aires, en buena medida, el aparato institucional, jurídico y metajurídico que amparaba el desarrollo de esos procesos de colaboración y, de algún modo, hace que las experiencias de interacción entre lo público y lo privado tengan que buscar formas nuevas de articularse.

En esa búsqueda –que tiene un cierto carácter contracultural, porque rompe con determinadas inercias propias del funcionamiento de los aparatos públicos– es fácil cometer errores. La colaboración público-privada es depositaria de un enor-

me potencial para alcanzar eficazmente objetivos de interés común, pero, al mismo tiempo, es territorio de frontera, un territorio arriesgado, en el que no siempre es fácil acertar.

Los peligros de que no se acierte son evidentes y no hay que minusvalorarlos. No debemos permitirnoslo, en especial, quienes defendemos la colaboración público-privada como un mecanismo que ha llegado para quedarse y del que depende, en buena medida, la continuidad de eso que llamamos los europeos “estado de bienestar” y del que depende también el que muchos otros países alcancen estadios de bienestar colectivo. Cuando esos errores aparecen, se estimulan en la sociedad los mecanismos, que podemos llamar “conservadores”. Se intentan medir las nuevas realidades con los modelos mentales e institucionales que correspon-

den a períodos anteriores. En mi opinión, este fenómeno se está produciendo hoy en España, y está dando lugar a un debate público a veces confuso, en el que no siempre las evidencias fundamentan las posiciones de unos y otros.

En nuestro país tenemos –y no pocas– buenas experiencias de colaboración público-privada, y tenemos también malas experiencias de colaboración público-privada. Estas últimas han provocado un salto al debate público de posiciones que, pertrechadas con la denuncia de los errores cometidos, y elevando la anécdota a categoría, han dado lugar a un debate fuertemente ideologizado en torno a esta cuestión.

Por todo ello, el contribuir desde la reflexión serena y desde posiciones plurales, pero basadas en evidencias, a la reflexión colectiva sobre este tema es una finalidad de gran interés social. Confío en que en este seminario se aportarán reflexiones y datos que debiéramos ser capaces de trasladar a un debate público más maduro, menos ideologizado, más centrado en aquellas cosas que hay que hacer bien y en aquellos errores que hay que intentar evitar para que la colaboración público-privada funcione bien.

Desde luego, en la medida que desde ESADE podamos hacerlo, vamos a seguir intentando trasladar en el campo académico que nos es propio una reflexión fundada sobre estas coordenadas.

Muchas gracias de nuevo, Miquel, y por supuesto gracias a todos por vuestra presencia en esta jornada. Y ya sin más preámbulo voy a presentar y dar la palabra al primer ponente, Koldo Echebarría.

Koldo Echebarría es, además de un viejo amigo personal de muchos años, el actual representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Chile y profesor visitante del Centro de Gobernanza Pública de ESADE. Con anterioridad, en la sede central del BID, en Washington, estuvo a cargo del Departamento de Planificación Estratégica y Efectividad del Desarrollo, y ha trabajado como especialista principal en numerosos proyectos de modernización del Estado en muy diversos países.

Su formación abarcó las disciplinas de Economía y Derecho en la Universidad de Deusto, donde obtuvo también su PhD. En su momento fue gerente de la división de Administración pública de una empresa multinacional de consultoría, luego se incorporó a ESADE, donde fue profesor, miembro del claustro de ESADE. Fue uno de los fundadores y dirigió el Instituto de Dirección y Gestión Pública. También fue profesor en el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht y en el Colegio de Europa en Brujas.

Koldo es una persona que lleva muchos años reflexionando sobre el tema que hoy nos ocupa, la colaboración público-privada, con una perspectiva además comparada, porque conoce, evidentemente, cómo ocurren las cosas en nuestro país pero también en muchos otros países con diferentes niveles de desarrollo. Estoy seguro de que ha preparado una intervención inicial que nos va a permitir centrar bastantes cosas. Koldo, cuando quieras.





KOLDO ECHEBARRÍA

Representante en Chile del Banco Interamericano de Desarrollo y profesor del Centro de Gobernanza Pública de ESADE

Doctor en Derecho y abogado-economista (Universidad de Deusto). En la actualidad es representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Chile y profesor del Centro de Gobernanza Pública de ESADE. Con anterioridad (2007-2013), estuvo a cargo del Departamento de Planificación Estratégica y Efectividad del Desarrollo del BID en Washington, ejerció como representante en Chile (2005-2007) y trabajó como especialista principal en proyectos de modernización del Estado (2000-2005). También ha sido gerente de la división de Administración pública de una empresa multinacional de consultoría; director del Instituto de Dirección y Gestión Pública y profesor del Departamento de Política de Empresa de ESADE (Barcelona); profesor en el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht y del Colegio de Europa en Brujas. Ha trabajado ampliamente como consultor, asesorado a numerosos gobiernos en la definición y puesta en práctica de estrategias de modernización y reforma de la Administración pública, tema sobre el que ha publicado numerosos trabajos.



KOLDO ECHEBARRÍA

Quiero agradecer a la Societat Econòmica Barcelonesa d'Amics del País y a ESADE por la invitación y la oportunidad de estar aquí con todos ustedes y poder conversar sobre estos temas, que, como ya se ha enfatizado, tienen una gran importancia. El contenido que había planteado como introducción ya se ha puesto sobre la mesa con las palabras de Miquel Roca y de Francisco Longo.

La colaboración público-privada es un caso de mucha práctica con escasa teoría; o, aun peor, de una práctica que, a veces, tiene a la teoría en contra, por no hablar de la ideología. Esta debilidad del sustento teórico tiene consecuencias importantes a la hora de legitimar estas experiencias y permitir que progresen adecuadamente.

A continuación, me detendré en acotar el espacio de la colaboración público-privada; no toda interacción público-privada se puede calificar como colaboración y es bueno detenerse en sus características esenciales. Desde mi punto de vista, estas son, por un lado, la creación de valor público y, por otro lado, la discrecionalidad compartida. Ambas ideas requieren un desarrollo y plantean desafíos conceptuales y prácticos en los que es bueno detenerse.

Seguidamente, haré un breve recorrido por las modalidades, sectores e instrumentos de la colaboración público-privada. De ahí, pasaré a destacar sus potencialidades, no solo económicas, sino también políticas e institucionales; esto nos obliga a reconocer los riesgos a los que están expuestas, tanto explícitos como implícitos, que hace falta identificar

y gestionar. Para aprovechar las potencialidades y controlar los riesgos es imprescindible invertir en gobernanza, tanto del componente público como del privado y de la articulación entre ambos. Terminaré señalando algunas tareas que, en el contexto español, considero urgentes para avanzar en esta materia.

PRÁCTICA CON ESCASA TEORÍA

La colaboración público-privada es un fenómeno que ha adquirido una gran magnitud. Un informe de la OCDE evalúa en 600.000 millones de dólares las inversiones realizadas en todo el mundo –300.000 de los cuales en Europa – en los últimos veinte años, bajo modelos de colaboración público-privada; también estima que la inversión planificada para los próximos años doblaría el volumen realizado. Estamos considerando inversiones en activos, básicamente infraestructura. Son cifras que, por su importancia tienen, en algunos países, implicaciones macroeconómicas, al representar una parte importante de la inversión, pero también financieras, al canalizar un gran volumen de ahorro interno y externo a través de diversos canales de intermediación.

Se trata, además, de un fenómeno extraordinariamente ubicuo que se está dando tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, en sectores diversos y también en distintos niveles de gobierno. Su expansión se ha visto apoyada, por un lado, por las restricciones fiscales que el sector público ha encontrado para invertir directamente y, por otro lado, por el afán del sector privado para expandirse, en base al conocimiento acumulado en diversos sectores a tra-

vés de la contratación pública. En otras palabras, ha sido hacer de la necesidad virtud, más fruto de la contingencia que de una visión estratégica o de un liderazgo explícito para buscar nuevos espacios de resolución de problemas entre actores públicos y privados. Por esta razón, la teoría ha quedado muy rezagada con respecto a la práctica, lo que ha generado tensiones con viejas ideologías y modelos de hacer las cosas.

Digo ideologías porque sigue vigente la idea de que, en el desarrollo de los países, Estado y mercado se contraponen como modelos de intervención. Sin embargo, no hay nada más falso desde el punto de vista empírico: los países se desarrollan a la vez con más Estado, más mercado, más sociedad civil y más interrelaciones entre todos ellos. A eso se une el hecho de que no existe una teoría económica de la colaboración público-privada. La economía sigue mirando de forma bastante separada a los espacios del Estado y del mercado. Lo mismo podemos decir del derecho o de la organización administrativa, para los que la forma preferida de prestar un servicio público sigue siendo constituir una burocracia, con medios de producción de carácter público. Sin embargo, la realidad muestra que hay una pluralidad de configuraciones público-privadas entre la que elegir para lograr una prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos.

Este desfase entre teoría y práctica provoca que cuando aparecen problemas de diverso tipo –incluyendo los casos de corrupción– se cuestione la legitimidad de la colaboración público-privada y aparezcan fuertes reacciones políticas en su contra. Esto hace difícil una discusión serena y bien fundada de los problemas.

EL ESPACIO PROPIO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Este se define al excluir del mismo dos extremos de interacción público-privada en los que no hay elementos de colaboración propiamente dichos. Por un lado, estarían los casos en los cuales hay un altísimo control público del trabajo a realizar y de los resultados del mismo. Serían los supuestos contractuales más tradicionales, en los que el Estado especifica de manera muy clara lo que espera del privado y este lo presta en base a esas especificaciones. En el otro extremo, se sitúan los casos en que los privados realizan actividades de interés público (caracterizadas a menudo como de responsabilidad social), pero bajo su propia iniciativa y con una amplísima autonomía sobre fines y medios. En medio nos encontramos con un espacio donde hay control, pero también hay discrecionalidad, y se caracteriza por compartir riesgos, por co-invertir, por gestionar conjuntamente; la esencia de este espacio es la interacción entre ambas partes en las distintas fases de la prestación del servicio.

Las dos notas que caracterizan esta relación serían: (i) la creación de valor público; y, (ii) la discrecionalidad compartida.

El valor público implica una serie de notas características. En primer lugar, los resultados a obtener deben ir siempre más allá de beneficios privados, es decir, deben estar unidos a una rentabilidad social que podemos especificar. Por ejemplo, se han creado mecanismos de colaboración público-privada asociados a políticas de mejora de la competitividad. Ahora bien, el valor público de estas políticas no depende exclusivamente del incremento de las rentas de las

empresas, sino de que se produzcan como consecuencia de ganancias sostenibles de productividad.

En segundo lugar, el valor público suele llevar implícitos costes de oportunidad, que se derivan del carácter escaso de los recursos públicos y de alternativas de asignación entre distintas necesidades sociales. Estos conflictos no siempre son percibidos claramente, pero existen y salen a la luz cuando las restricciones fiscales se agudizan. Las inversiones en ferrocarriles de alta velocidad, por ejemplo, han sido objeto de una observación más crítica en un periodo de recortes al gasto público en otros sectores, como la sanidad o la educación.

Por último, el valor público se define en el marco de un proceso político, lo que, en democracia, supone la participación de instituciones que, directa o indirectamente, son representativas. Este es un requisito esencial para la toma de decisiones que implican la utilización de recursos públicos y que requieren el ejercicio de potestades intrínsecamente públicas, como la expropiatoria o la sancionatoria. En el valor público el proceso es un factor clave de legitimidad a través de principios como la transparencia, la participación, la objetividad o el debido proceso. No se trata simplemente de distorsiones, de costes de transacción.

Si el tema del valor público es una llamada de atención para la parte privada de la colaboración, el tema de la discrecionalidad compartida lo es para la parte pública. La administración pública lleva mal la idea de discrecionalidad, lleva mucho tiempo teorizando contra la misma. En palabras de un conocido experto en la materia, la discrecionalidad es “el caballo de Troya del Estado de Derecho.”



Sin embargo, la discrecionalidad forma parte del día a día del funcionamiento de los servicios públicos y, en particular, del trabajo de cualquier funcionario profesional; de cualquier médico, de cualquier profesor, de cualquier inspector de impuestos, de cualquier policía. La discrecionalidad se practica al aplicar las políticas públicas y sus normas a las circunstancias de la realidad, lo que permite respuestas mejor adaptadas a los problemas. La discrecionalidad necesita límites y un encuadramiento positivo en criterios y capacidades, así como mecanismos de control, pero negar su relevancia es como poner puertas al campo.

Cuando buscamos la colaboración de alguien es porque no tenemos todas las capacidades para resolver un problema. Por lo tanto, si queremos hacer un buen uso de esas capacidades tenemos que entregar una cierta discrecionalidad, lo que, a

su vez, nos obliga también a actuar con una mayor discrecionalidad, para que el proceso conjunto funcione. Ese es el sentido de la discrecionalidad compartida y por eso es importante aceptarla y regularla. Constituye un desafío crítico para que funcione la colaboración público-privada.

La discrecionalidad, para que sea funcional, hay que acotarla y controlarla. Una discrecionalidad no acotada, no controlada, se convierte fácilmente en arbitrariedad. Esto significa, en primer lugar, situarla en el ámbito estrictamente necesario, por ejemplo, en circunscribirla al proceso productivo de la prestación del servicio, si esto es lo que el privado sabe hacer mejor y donde queremos beneficiarnos de su capacidad. Al mismo tiempo, hay que ser cuidadosos con la discrecionalidad en ámbitos sensibles, como, por ejemplo, en el reconocimiento de derechos o el cumpli-



miento de obligaciones. Cuando el privado decide sobre el reparto final de costes y beneficios de un proceso de colaboración, la discrecionalidad no está bien distribuida ni bien gestionada. Esto significa establecer mecanismos de interpretación, de resolución de conflictos, cuando haya zonas grises y, por supuesto, controlar el uso de la discrecionalidad a través de la verificación y la evaluación de resultados.

MODALIDADES

Hay muy diversas modalidades de colaboración. En función de la lógica predominante de la relación podemos distinguir entre un modelo de mercado y un modelo asociativo. Cuando predomina la competencia y estándares precisos de costes y resultados como la base de la selección y gestión de la colaboración, estamos ante un modelo de mercado. Esto ocurre con las concesiones para la financiación, construcción y explotación de activos, donde debe haber competencia, una mayor separación de roles entre las partes, una autonomía más limitada del privado y alta formalización.

Por otro lado, una lógica asociativa predomina en procesos en los que público y privado se coordinan para plantear conjuntamente objetivos o prioridades de política. La clave es la representatividad y el conocimiento de los actores privados; el énfasis es mucho mayor en la articulación que en la separación de roles, se da más interdependencia que autonomía y relativamente baja formalización.

En este continuo conviven las distintas formas de colaboración público-privada, habiendo, por supuesto, muchas posibilidades intermedias. Cuando el Estado, por ejemplo, se apoya en organizaciones sin

ánimo de lucro para hacer políticas de desarrollo, no estamos estrictamente ni en un extremo ni en otro, aunque tendamos más a la lógica asociativa.

Si uno examina los propósitos, sectores e instrumentos que se pueden encontrar en los casos de colaboración público-privada, las posibilidades son muy numerosas.

Los propósitos pueden ser: la movilización de recursos, la ejecución de inversiones, la gestión de recursos, el establecimiento de normas o la coordinación y definición de políticas. Prácticamente todos los sectores de actuación pública pueden ser objeto de estos mecanismos de colaboración, hasta los ámbitos más soberanos de la acción pública, como la defensa o la recaudación de tributos; por ejemplo, hay proyectos de mucho éxito en los que asociaciones de empresarios y autoridades tributarias han colaborado en la implementación de la factura electrónica. Finalmente, los instrumentos son también muy diversos y pueden combinarse entre ellos. La concesión es el más conocido, obviamente, de nuevo en las infraestructuras, pero podemos hablar de subvenciones, exenciones, créditos, garantías y toda clase de entidades de carácter mixto.

POTENCIALIDADES Y RIESGOS

Las potencialidades económicas son las más evidentes, aunque no las únicas. Captar recursos de inversión cuando el Estado no puede hacerlo; lograr mayor eficiencia en la gestión de inversiones y de servicios, aprovechando el conocimiento y la capacidad de operadores privados; también mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos. Buena parte de esto requiere agrupar a distintos privados, con

diferentes capacidades, para resolver un problema, lo cual estos mecanismos pueden hacer viable.

La colaboración público-privada puede ayudar a hacer más transparente la asignación de recursos. Es decir, en la medida en que identificamos claramente los recursos y a donde se dirigen –subsidios, tarifas, garantías y pasivos contingentes, por ejemplo–, se transparenta la gestión de los recursos públicos y privados asociados.

También podemos identificar una ventaja de orientación a largo plazo de inversiones y políticas públicas, que da estabilidad al proceso de inversión más allá del ciclo político. Esto no anula el ciclo político, pero le da un carácter más transversal a la discusión de este tipo de prioridades.

Estas iniciativas pueden ayudar a la coordinación, dentro del sector público, de diferentes actores: autoridades presupuestarias, sectoriales, órganos de control, distintos niveles de gobierno. Pueden también fortalecer la representatividad de las decisiones; es decir, si asociamos a una decisión actores privados relevantes, que son parte de la solución de un problema, estamos haciendo la decisión más legítima. Y, finalmente, si estos actores tienen más información y conocimiento, estamos ayudando a mejorar la calidad de las decisiones.

En cuanto a los riesgos, algunos son explícitos y bien conocidos, como los de mercado, producción y crédito, que operan en las concesiones de infraestructura. La crisis, por ejemplo, ha provocado la actualización de algunos de estos riesgos, inviabilizando proyectos y, por lo tanto, redistribuyendo costes y beneficios.

Pueden producirse, además, aprovechamientos y asimetrías de información que impliquen captura de rentas. Por este motivo es complicado utilizar la colaboración público-privada en políticas de desarrollo productivo que intervienen sobre el mercado, porque es fácil que se generen distorsiones.

También pueden generar un coste de reducción de flexibilidad a medio y largo plazo, lo cual es el lado inverso de la ventaja de actuar más allá del ciclo político. Y, obviamente, también podemos hablar de los altos costes de transacción que se pueden generar en función del tipo de actores, del grado de confianza entre ellos y de los mecanismos que se pongan en marcha.

Existen asimismo riesgos implícitos, como por ejemplo, la dilución de responsabilidades entre actores públicos y privados, que se pone en evidencia cuando hay problemas. En muchos casos, no es fácil delimitar responsabilidades, aunque para el ciudadano, por cierto, siempre deban responder los poderes públicos. Y, si para el ciudadano responde el poder público, este necesita los instrumentos para responder.

También puede producirse un problema de fragmentación del espacio público. En la medida en que se multiplican distintas formas de provisión, al sector público puede hacersele difícil recuperar capacidad de coordinación y, en consecuencia, estar en condiciones de tomar decisiones cuando faltan recursos. En suma, existe un riesgo de captura de la política pública por parte de intereses privados como resultado de estos arreglos.

INVERTIR EN GOBERNANZA

¿Cuál es la manera de aprovechar las potencialidades y de gestionar los ries-



gos? Sin duda, invertir en gobernanza. Y, sin duda también, por lo menos desde mi punto de vista, el desafío más importante en relación a la gobernanza se da en la parte pública. Se trata de un desafío de insuficiencia o inadecuación de capacidades para manejar la colaboración. Cuando el sector público deja de hacer una cosa directamente para hacerla indirectamente, necesita crear capacidades de otro tipo y este cambio es muy costoso. Por ejemplo, llega a comprender cómo se gestiona un contrato, pero la gestión contractual es solo una parte de la gestión de la colaboración público-privada.

A partir de ahí, yo diría que existe todo un conjunto de temas en los que invertir. Hay que invertir en definiciones estratégicas, en adaptar y desarrollar todo un conjunto de centros específicos y unida-

des *ad hoc*. Hay que involucrar y coordinar a todas las partes, y esto tiene que ver con la autoridad presupuestaria, con los sectores, con niveles de gobierno, con órganos de control, en ser parte del esquema de colaboración. Hay todo un trabajo técnico para desarrollar instrumentos que ayuden a un reparto equilibrado de costes y beneficios, como precios, condiciones, préstamos contingentes, participaciones de capital, beneficios compartidos, etc. Hay, indudablemente, que invertir en deliberación, en participación de involucrados y en plataformas de participación y evaluación para legitimar éxitos y hacer pedagogía de los fracasos.

En la parte privada también hay cosas que hacer. Es muy normal que los actores privados superen a los actores públicos en capacidad técnica, pero también es habitual que enfrenten al sector público llenos



de prejuicios que limitan su actuación. Es muy importante distinguir entre lo que es específico y lo que es ineficiente de la actuación pública. Hay cosas en el sector público que se hacen de un modo porque, bien hecho, aporta valor, pero que, a menudo, el privado las ve como una distracción, como algo no necesario –temas de proceso, por ejemplo–, pero que forman parte de lo específico y lo necesario de la actuación pública.

El privado debe también asumir las condiciones políticas de la producción de valor, incluida la transparencia. Ahora bien, transparencia no significa desnudez, es decir, interdicción total de espacios para la discreción y la confidencialidad. El privado, por otra parte, se equivoca si interpreta el espacio político en clave de relaciones personales y búsqueda de atajos.

Al mismo tiempo, hace falta desarrollar capacidades de relación con el sector público en el conjunto de las organizaciones privadas. Es bastante normal que muchas empresas acoten el conocimiento a ciertas áreas; por ejemplo, a través de un área corporativa de relaciones institucionales. Sin embargo, el resto de la organización no está educado en esa receptividad. En definitiva, para que esto funcione es necesario que permee un conocimiento bastante más transversal de lo que representan las relaciones.

Y igualmente es importante potenciar la coordinación privada-privada. A menudo el privado necesita a otros privados con otros conocimientos y especialidades para resolver adecuadamente una necesidad de carácter público.

Finalmente, es fundamental reconocer la interacción como un espacio propio, es-



pecífico, más allá de lo que aporta cada una de las partes. Recurrir a terceros para ayudar, para arbitrar, para mediar es una forma de invertir en la relación. Y es del todo conveniente desarrollar estrategias conjuntas de comunicación. Cuando algo va mal es normal escuchar discursos separados y, a menudo, antagónicos entre el público y el privado, lo que constituye un factor de deslegitimación muy grande. Y, finalmente, es importante tener la capacidad de establecer instancias independientes para resolver conflictos.

Para terminar, señalo dos tareas relativamente urgentes. En esta materia es urgente, en primer lugar, hacer pedagogía por encima de la propaganda. Existen propagandas de distinto tipo, las hay de los detractores, pero también de los partidarios. La pedagogía ofrece mucho más

recorrido en términos de legitimación, lo cual requiere evaluación y rendición de cuentas.

En segundo lugar, creo que es fundamental que el sector público mire a la colaboración público-privada como una fórmula para resolver grandes desafíos. Decía Keynes que el Estado está para hacer aquello que no hace nadie. La colaboración público-privada ha servido mayormente para hacer más eficientemente lo que antes hacía el Estado. Es el momento de aplicarla para resolver todo aquello que no se está haciendo, para enfrentar desafíos de sostenibilidad, de productividad o de equidad, que requieren de un gran caudal de innovación, que solo será posible a través de esfuerzos de colaboración público-privada.

Gracias.



IZA LEJÁRRAGA

Head of Unit, Investment Policy Linkages.

Investment Division. OCDE

Directorate for Financial and Enterprise Affairs de la OCDE, donde ha sido la encargada de dirigir el trabajo analítico sobre los acuerdos comerciales regionales, el comercio de servicios y la inversión y las pequeñas y medianas empresas. Antes de unirse a la OCDE, trabajó como economista investigadora con el Banco Africano de Desarrollo (BAD), en el Departamento de Integración y Comercio Regional, así como en la Oficina del Economista Jefe. Anteriormente también trabajó para el Departamento de Comercio Internacional del Banco Mundial y de la Unidad de Comercio de la Organización de los Estados Americanos en Washington, D.C. Obtuvo una Maestría en Economía y Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, donde también ha sido profesor visitante en el Centro para el Desarrollo Internacional.



IZA LEJÁRRAGA

Muchísimas gracias y buenos días, gracias por esta introducción y, antes que nada, quiero agradecer a ESADE por organizar esta magnífica discusión y por invitar a la OCDE. Es muy importante para nosotros participar en los debates internos y ver cómo nuestro trabajo puede ayudar a avanzar la agenda de los países.

En la OCDE nos basamos lo más que podemos en evidencia empírica y nos hemos dado cuenta que, al intentar avanzar en el debate sobre partenariado público-privado (PPP), una cosa que falta es mejores datos y, en concreto, mejores datos de inversión, es decir, datos sobre cuánta inversión pública y privada está yendo a sectores de infraestructura.

El Banco Mundial, no sé si lo conocen, tiene una base de datos de PPP que cubre

los países en desarrollo y nosotros estamos colaborando para extender esta información a todos los países de la OCDE.

Como se ha comentado esta mañana, cada vez se habla más de colaboración público-privada porque es una fórmula que se está extendiendo. Lo que nosotros estamos investigando es justamente la evidencia de cuánto se está extendiendo, a qué países, con qué configuraciones, y lo que voy a exponer ahora es una presentación global de estos datos para un sector del que ya hemos finalizado el análisis. Los datos agregados no nos dejan saber qué tipo de inversión está yendo a qué sector. Este es el motivo por el que estamos haciendo este análisis a nivel muy sectorial. El primer sector que hemos estudiado es el del transporte, pronto vamos a tener los datos del sector energético. Por lo tanto, quiero presentar,

en base al sector transporte, cuáles son las tendencias globales en participación público-privada.

Lo primero que vemos, tal como se ha comentado antes, es que la participación pública-privada es mucho más que el propio capital, es eficiencia, tecnología, transparencia, beneficios y riesgos, pero también es una fuente de capital. En el ámbito de las infraestructuras, la OCDE ha valorado las necesidades de infraestructura en los próximos 15 años, que se estiman en 3.7 trillones de dólares; y si miramos el gasto público actual en infraestructura de los países de la OCDE nos damos cuenta que esto supone una brecha de más de un trillón de dólares anuales. Por tanto, sí que hay una falta de capitales para hacer frente a las necesidades de infraestructura de los países de la OCDE; luego, o bien hay que traer inversión privada o bien hay que aumentar el gasto público. En este caso, estimamos que habría que aumentarlo en todos los países de la OCDE un mínimo de 1,30%.

¿Cómo vemos que ha evolucionado la inversión público-privada en el sector? Realmente, se constata que, en los últimos 10 años, la inversión privada ha estado creciendo y de una manera muy significativa y, además, ha sido bastante resiliente a la crisis global. Lo que vemos es que, en los primeros años, este era un fenómeno que se daba casi exclusivamente en países de la OCDE y, a partir de 2006, desde la crisis financiera, se ha incrementado más en los países emergentes.

Y, aunque en números ha incrementado, constatamos que la participación público-privada sigue siendo un fenómeno restringido a unos países. Los datos nos revelan

que el 60% de los proyectos de infraestructura que se hacen con participación público-privada se concentra en 10 países, entre los que se encuentra España. De los países de la OCDE, los más importantes son el Reino Unido, Australia, Estados Unidos y luego España, antes incluso que Francia. De hecho, estos cinco países representan el 50% de la participación público-privada en inversiones de infraestructura. De los países no OCDE, China, India y Brasil también representan el 50% de los proyectos de infraestructura con participación privada.

Cuando, dentro de los proyectos de participación privada y pública, analizamos el porcentaje de inversión extranjera, qué proyectos tienen una destacada participación de inversión extranjera, vemos que de nuevo la cifra se sitúa en el 60%. Es decir, las dos terceras partes de los proyectos de infraestructura en colaboración público-privada se hacen con inversión extranjera. Este porcentaje se ha estado incrementando en los países emergentes, más que en los países de la OCDE, en los que ha estado bajando.

Esto también plantea preguntas sobre los beneficios, porque se piensa que la inversión extranjera aporta más conocimientos, más tecnologías. Esta es una pregunta que nos hacemos: ¿por qué la inversión extranjera está bajando, sobre todo significativamente desde la crisis?

En los países más ricos de la Unión Europea de los que tenemos datos, observamos que la inversión pública en infraestructuras está bajando y que la inversión privada realmente no está cerrando la brecha que está dejando la bajada de gasto público.

Otro aspecto que constatamos en estos proyectos de infraestructura es un cierto nivel de configuración de PPP y cómo el riesgo se está compartiendo. Esta es una tendencia que se ve muy clara: en los últimos años se tiende a compartir más el riesgo con el sector público.

Por lo tanto, el apoyo, sobre todo en las condiciones macroeconómicas menos estables, del sector público en compartir riesgo es un incentivo importante para fomentar la participación pública y privada.

Para resumir, lo que observamos en este sector, y también en otros, es que la participación privada y, sobre todo, la participación extranjera aumenta, y de ahí surge una pregunta: si existe una diferencia entre los beneficios en participación pública y privada, si los beneficios son mayores cuando se trata de una inversión extranjera. Constatamos, a partir de casos de estudio, que realmente aporta más beneficios y más eficiencia cuando hay un *sponsorship* internacional. Así, hemos visto que la participación privada-pública está aumentando, pero que la inversión extranjera está bajando en los países de la OCDE mientras que en los países emergentes está subiendo.

Por otro lado, se observa una participación muy heterogénea por sectores, y esto es algo bastante interesante porque cambia mucho según países. Por ejemplo, en los países emergentes la mayoría de la participación pública-privada se da en aeropuertos y en puertos y muy poco en carreteras y en infraestructura ferroviaria mientras que en los países de la OCDE es lo opuesto. Esto plantea la pregunta de si el régimen regulatorio quizás permite a la participación privada una mayor participa-

ción en carreteras en muchos países de la OCDE. En países emergentes o africanos, son proyectos muy politizados, públicos. Luego la estructura de precios y la gobernanza del sector, el régimen regulatorio del sector puede explicar las diferencias de por qué en algunos países hay mucha participación privada en unos subsectores y en otros en otra. Ahora bien, se ve participación privada por todos los sectores, no hay ningún sector que destaque. Al principio pensábamos que en algún sector de transporte o de energía se daría más participación privada y no es así, depende realmente de cada país.

Y, finalmente, se comprueba realmente esta tendencia a compartir el riesgo. El apoyo y las garantías que puede dar el sector público son cada vez más importantes, de manera que la mayoría de los proyectos de colaboración público-privada tienen esta estructura de compartir el riesgo con el sector público.

Estas son las tendencias globales y las observaciones que están saliendo de nuestro estudio.

Y voy a parar aquí y encantada de seguir la discusión. Muchísimas gracias.





DRA. TAMYKO YSA

**Profesora titular del Departamento de Dirección General
y Estrategía en ESADE**

Vicedecana de Investigación de ESADE Business and Law School. Coordinadora del Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en Gestión Pública.

Investigadora y profesora del Centro de Gobernanza Pública de ESADE. Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Barcelona. Máster en Dirección Pública por ESADE. MSc in Public Administration and Public Policy por la London School of Economics and Political Science. Licenciada en Derecho por la Universidad de Barcelona.

Sus áreas de interés son la gestión de partenariados y su incidencia en la creación de valor público; el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas, y la relación entre empresas y gobiernos. Sobre estos temas, ha publicado diversos libros y artículos en revistas especializadas, ha presentado ponencias en congresos nacionales e internacionales y ha impartido cursos, seminarios y conferencias.



DRA. TAMYKO YSA

Muchas gracias por la organización de este foro. Mi intervención se focaliza no tanto en las colaboraciones público-privadas (CPP) en general, como en los partenariados público-privados (PPP) y las alianzas estratégicas, y aborda los siguientes puntos: diagnóstico de la evolución de los partenariados y las alianzas; retos que encaran desde su origen y retos actuales; oportunidades y, finalmente, propuestas para intentar maximizar los resultados de estas colaboraciones público-privadas desde una visión comparada.

Los PPP se han extendido a nivel mundial, con independencia de la tradición administrativa de los gobiernos o del nivel de gobierno del que estemos hablando (estatal, autonómico o local), dado que las necesidades de inversiones, especialmente en infraestructuras, han sido crecientes. No hay

unanimidad en la estimación futura de estas necesidades, pero las distintas instituciones y consultoras especializadas en la materia coinciden en estimaciones elevadas a nivel global: desde 57 trillones por parte de McKenzie a 25 millones por parte del World Economic Forum.

En el caso concreto de Europa, en los últimos 10 años el European PPP Expertise Centre (EPEC) ha detectado una cierta desaceleración en el volumen de proyectos de partenariado, tanto en el número de contratos como en el volumen de negocio. Se trata de una tendencia con una pendiente suave, pero se detecta una reflexión más intensa por parte de los gobiernos a la hora de desarrollar nuevos proyectos. La tendencia que se ha mantenido en Europa, ya desde hace años, es la de focalizar estas inversiones básicamente en infraestructuras destinadas al transporte, a la sanidad y la educación.

Respecto a los retos que encaran este tipo de proyectos, el primer problema que se diagnostica es que intentan combinar en un solo proyecto dos tipologías de cadena de valor difíciles de compaginar. Por una parte, la cadena de valor de la industria, en un juego de suma cero, donde cada actor de la cadena intenta apropiarse del máximo de valor posible. Por otro, la cadena de valor del sector público, donde la lógica es la de un juego de suma positiva, donde lo que se le exige al sector público es que los ciudadanos puedan confiar en las decisiones que se han tomado y en los resultados que se han obtenido. Por tanto, que el proyecto sea eficaz, eficiente, se desarrolle *on time* y *on budget* no va a ser suficiente. Se precisa integrar, para superar esta tensión, una lógica de impactos sociales, no solo en el sector público, que la debería tener interiorizada, sino también entre las empresas participantes en el partenariado. Esta tendencia está siendo implementada cada vez más a menudo en otros países, donde la lógica de valor público orientada a impactos y no solo a eficiencia del proyecto se está imponiendo con buenos resultados en los proyectos.

Un ejemplo de este tipo de alianzas estratégicas que persigue *outcomes* para la ciudadanía y que utiliza la compra pública innovadora para lograrlo es la provisión de alimentación a ancianos en sus hogares. Desde servicios sociales se está empezando a contratar ya no número de calorías distribuidas a domicilio, sino porcentaje de variación de abuelos desnutridos. El cambio en el objeto del proyecto tiene un fuerte impacto, no solo para el *outcome* público, sino también sobre el tipo de prestación a realizar por la empresa para obtener los resultados.

Un segundo reto en Europa es el referente a la emergencia y consolidación de un nue-

vo paradigma en el sector público: la “nueva gobernanza pública” (*new public governance*), que intenta aportar soluciones a las limitaciones de los anteriores paradigmas en gestión pública, dada la crisis de representación y de gobernanza, y donde la idea en estos nuevos movimientos es que el poder no se retiene sino que se canaliza. Este paradigma se caracteriza por una gobernanza en red, en un contexto de cambio constante, donde se gestionan problemas complejos, volátiles, de alto riesgo, donde las soluciones se orientan a *outcome* para generar valor público y están modeladas por la sociedad civil (Osborne, Bourgon, Dunleavy, Ansell y Torfing, Greve, Benington y Hartley).

Hace tiempo que los servicios públicos se organizan con una provisión plural público-privada, desde el diseño del servicio hasta la implementación, y por tanto, lo relevante de este nuevo paradigma para las relaciones público-privadas es intentar proveer el mejor funcionamiento posible al conjunto del sistema de servicios públicos, en lugar de focalizarse en la eficiencia de proyectos específicos dentro del sistema de provisión. Se trataría de que el conjunto del sistema en la provisión del servicio, a través de una coproducción, tenga una lógica de servicio ampliado y no de producto. Y que la definición de qué es un buen servicio ampliado con impacto, es decir, un *outcome*, se determine desde el valor público.

Una serie de ideas apalancan desde la gestión pública esta nueva gobernanza pública: 1) la colaboración es necesaria y seguirá siendo necesaria para abordar las demandas plurales; 2) entender que los servicios públicos son sistemas y no solo organizaciones eficientes; 3) que la sostenibilidad, por tanto, si se basa en constelaciones de organizaciones, ha de tener una lógica orientada hacia la gestión externa (interorganizativa);

4) el recurso clave es el conocimiento para poder abordar innovaciones y otras formas de proveer soluciones en estos sistemas; 5) las soluciones innovadoras generalmente van a tener lógicas más relacionales que las actuales transaccionales; 6) la coproducción y la innovación van a ser elementos clave para desarrollar nuevas visiones y soluciones desde estas aproximaciones.

La nueva gobernanza pública no viene a sustituir los anteriores paradigmas (administración pública tradicional y nueva gestión pública), sino que viene a añadirse a estos existentes en las instituciones, para buscar alternativas que maximicen soluciones sociales, basadas en configuraciones y en modelos de análisis no lineales que tengan en cuenta esta complejidad, que es inherente a la radicalidad de los problemas actuales.

Otro de los retos a los que se enfrentan los partenariados es la falta de alineamiento entre la estrategia de mercado y la de no mercado. Especialmente en cuanto a la evaluación del éxito o el fracaso de los partenariados público-privados. En la gestión de una empresa hay dos elementos importantes: las estrategias de mercado (estrategias competitivas) y las estrategias no de mercado, las *nonmarket strategies*. Cuando hablamos de partenariados estratégicos para el sector público, las *nonmarket forces* van a ser tan o más relevantes que las *market strategies*. Por ello es preciso que tanto las empresas que forman parte de estas colaboraciones como las instituciones públicas asuman el impacto que temas como la reputación pueden tener sobre el proyecto y las políticas. El cambio de paradigma antes mencionado proporciona más voz y mayor capacidad de decisión a actores que anteriormente no participaban en estos proyectos. Y por ello, debería formar parte de la estrategia tener en cuenta

la gestión activa de este entorno habilitante. Una gestión activa desde el ápex de la organización, y no desde sus departamentos de relaciones públicas o relaciones institucionales, para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía y las nuevas políticas. Es relevante tener en cuenta que en esta *nonmarket strategy* las fuentes de recursos son distintas de las fuentes de las estrategias competitivas. Si en las estrategias competitivas el *market share*, los resultados económicos, la predictibilidad, son clave para establecer los escenarios de futuro, cuando hablamos de *nonmarket strategies* las fuentes de recursos más importantes son: la información, el conocimiento y la coherencia con los valores de las organizaciones públicas.

Algunas lecciones aprendidas provienen de errores a no repetir por no haber abordado adecuadamente algunos de los temas arriba mencionados, que han provocado que se cuestione el valor que puede aportar la colaboración público-privada. En especial me gustaría señalar los siguientes temas, de gran incidencia en España: 1) las crisis de reputación por corrupción; 2) la toma de decisiones políticas controvertidas en temas estratégicos (donde no se ha llegado a acuerdos estables entre las distintas fuerzas); y 3) casos de una *advocacy* agresiva por parte de la industria, al plantear proyectos basados en escenarios de crecimiento que se han probado erróneos. Estas situaciones lamentables no han ayudado a generar un estado de opinión positivo con respecto a la colaboración público-privada entre la opinión pública, dado el volumen de situaciones producidas.

A partir de aquí algunos aprendizajes internacionales que nos pueden ayudar a gestionar mejor en el futuro las decisiones y la implementación de partenariados y alian-



zas. El primero de ellos es que los partenariados público-privados no son soluciones globales. Existían expectativas de que la colaboración público-privada iba a desburocratizar las administraciones o nos iba a ayudar a superar la crisis. Las expectativas que se generaron en las narrativas de muchos gobiernos, incluso de la academia, iban más allá de las posibilidades de esta herramienta de gestión.

El segundo es que los partenariados no deberían ser un fin en sí mismo, no deberían convertirse en una política pública. Los partenariados son un medio para conseguir logros de valor público y si los tratamos como fines estaremos dando un mensaje claro de hacia dónde se han de dirigir los diferentes incentivos e intereses, cuando lo importante es el resultado final, no la herramienta per se, y algunos gobiernos, insisto, los han utilizado como un fin en sí mismo.

El tercer elemento, la tercera posible aproximación que deberíamos abordar, es que se deberían gestionar de manera distinta los partenariados público-privados (basados en herramientas contractuales y transaccionales) de los nuevos modelos de alianzas estratégicas, que están permitiendo innovación pero requieren de gestión colaborativa, de confianza y con aproximaciones distintas a las de la externalización o los partenariados público-privados. Un mundo más interesante pero también mucho más difícil de implementar.

El cuarto elemento consiste en la necesidad de renovar las modalidades contractuales del sistema español para dar respuestas a las nuevas figuras de gestión público-privada. Existen modelos en otros países que establecen de forma clara y transparente los roles del sector público y los del sector privado, y las responsabilidades vinculadas en estas colaboraciones. Sin embargo, una concesión



—hasta hace bien poco— podía utilizarse para una externalización, un partenariado o una alianza estratégica.

El quinto elemento es la necesidad de poner el *focus* en la implementación del partenariado y no solo en su planificación. Una implementación estratégica, más allá de focalizar todos los esfuerzos en la planificación, el contrato y su proceso de licitación, especialmente cuando las grandes desviaciones se producen durante la implementación. Incluimos aquí la necesidad del sector público de dotarse de las mejores capacidades de supervisión de la implementación, el establecimiento de procedimientos para la gestión del riesgo, y la planificación geopolítica de los impactos del partenariado. Si el partenariado es estratégico va a tener una serie de impactos que vayan más allá del proyecto en sí mismo. Ejemplo de ello es la planificación realizada en Reino Unido para un proyecto

de oficinas de los servicios de inteligencia bajo un contrato de 'Private Finance Initiative', donde se establecía ya el escenario de cuando China superara en economía a Estados Unidos y qué impactos iban a tener estas circunstancias geopolíticas en los resultados y en la implementación del partenariado.

La sexta posible aproximación o avenida de soluciones es la necesidad de focalizar la colaboración público-privada a lograr *outcomes* (impactos) y poner de manifiesto el valor público que generan estos proyectos en partenariado. Y al igual que la cadena de valor de la empresa está enfocada al *customer oriented*, cuando vinculamos sector público y privado debemos centrar todos los esfuerzos en el *citizen centered*. Y, por tanto, no focalizar los proyectos solo en el producto (*output*), como la construcción de un hospital, la carretera, el aeropuerto o el puerto, sino determinar qué impactos, qué consecuencias, qué *outcomes*,

qué desarrollos, qué productividad, qué generación de empleo se pretende conseguir con el partenariado. En esta lógica de *outcome*, por tanto, ha de entrar también el sector privado, no solo en el diseño, sino también en la gestión del proyecto.

Con respecto a la evaluación de estos proyectos, el profesor Koldo Echebarría ya ha incidido. Me gustaría añadir que existen una serie de elementos clave relevantes en la evaluación de los partenariados. Y además de gestionar proyectos eficientes, en tiempo y presupuesto pactado, en la evaluación se deberían incluir otros elementos. Sin duda los *outcomes* históricos pasados de otros proyectos van a impactar en el nuevo (valoraciones de la ciudadanía), cuál ha sido la retórica de defensa institucional de la existencia de modelos público-privados también. Hay elementos *soft* que o bien se incorporan en el diseño, la gestión y la planificación del partenariado o será difícil avanzar. En la evaluación se debería incluir también el impacto de las elecciones y la percepción en el debate político y en la contienda de qué significa estar o no en una situación problemática, en uno o varios de estos partenariados.

Y anticipando futuros cercanos, quizás deberíamos empezar a adoptar marcos de *network effects*, de sistemas de plataforma en las colaboraciones público-privadas. Las empresas ya lo están haciendo en sus cadenas de valor, pero esta posibilidad aún es tímida cuando relacionamos sector privado –lucrativo y no lucrativo–, con sector público. Deberíamos encontrar maneras de potenciar ecosistemas que permitan desarrollar potencialidades en el sector público por estar haciendo de *boundary spanners* entre proveedores y ciudadanos a través de los sistemas de provisión de servicios públicos, donde pueda haber cierta coproducción por otros actores que actual-

mente no están participando de este ecosistema. Y gestionar en plataforma significa cambiar el *focus*, no solo centrarse en capacidades actuales, sino generar capacidades futuras y centrarse en el valor potencial del ecosistema en su conjunto.

El noveno elemento propuesto es la confianza. Entre actores, pero sobre todo en la confianza de la ciudadanía en el sistema para desarrollar estos proyectos para lograr valor público.

Y, finalmente, la última propuesta de este decálogo sería lo que ya se ha creado en otros países con éxito: la existencia de PPP *units* transversales. Plataformas público-privadas de *expertise*, experiencias, proyectos, *benchmarking* e internacionalización. Existió algún intento en alguna comunidad autónoma de tener una PPP *unit*, pero fueron pilotos de corta duración. Creo que esta es una de las soluciones más fácilmente implementables y de mayor impacto. Una unidad pequeña, que fuera transversal y que fuera capaz de ayudar no solo al sector público sino también al sector privado para entender mejor las necesidades del sector público.

Y, finalmente, como colofón, recordar a las administraciones públicas la relevancia de gestionar las colaboraciones público-privadas desde una aproximación de portafolio, dado que todas ellas participan simultáneamente en más de una colaboración. Y sin esta visión estratégica de conjunto, podría darse la situación de que un proyecto considerado de éxito estuviera perjudicando al conjunto del sistema.



Waqar Khan
SEAP

AMBROISE FAYOLLE

Vicepresidente del Banco Europeo de Inversiones (BEI)

Nombrado vicepresidente del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en febrero de 2015. En la actualidad es responsable de las actividades operativas del Banco de Francia, Alemania, Austria y Sudáfrica. También es responsable del Departamento Económico del BEI y es miembro de la Junta del Fondo Europeo de Inversiones. Representó a Francia en los consejos de administración del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial en Washington desde septiembre de 2007 hasta su nombramiento como jefe de la Agencia France Trésor en marzo de 2013. Graduado de la Escuela Nacional de Administración (ENA), la mayor parte de su carrera ha transcurrido en el Departamento del Tesoro en el Ministerio de Economía y Finanzas.



AMBROISE FAYOLLE

Muchas gracias, señor presidente, muchísimas gracias por habernos recibido tan cálidamente en el idioma que mejor domino.

Al trabajar en el BEI, que, como saben, es una organización colegiada, no tengo ningún conocimiento concreto del mercado español, así que, por favor, no esperen nada de mi parte. Yo creo que, en cierto sentido, eso es bueno después de haber escuchado este debate tan interesante. Y el agradecimiento básicamente tiene que ver con la invitación que se me ha hecho después de haber estado trabajando tanto tiempo en Washington, para mí ha sido un placer poder asistir a este evento tan fascinante.

Me gustaría empezar hablando del BEI para aquellos que no lo conozcan, por lo que voy a resumir lo que es el BEI.

Estamos hablando del banco de la Unión Europea; se trata de un banco público, por lo tanto, los propietarios son los 28 estados de la Unión Europea. El BEI es la institución multilateral más grande del mundo; esto no es muy conocido pero es así, en cierta medida. Estamos hablando de 80.000 millones de euros en préstamos, el 90% dentro de la Unión Europea y el 10% para acciones exteriores. Tenemos que implementar las prioridades de la Unión Europea, así que estamos hablando de, especialmente, cuatro sectores, tales como las infraestructuras, el cambio climático, las pymes y la innovación. Así que la colaboración público-privada es una actividad significativa del BEI.

Un dato clave respecto de la colaboración público-privada: el desarrollo en los últimos cinco años ha sido de 11.000 millones de euros para los proyectos de la colaboración público-privada.

Bien, a su vez también es importante volver al inicio de mis palabras. Para el BEI la perspectiva política es neutra. La decisión para usar estos sistemas de colaboración público-privada viene, precisamente, de las autoridades públicas de los estados miembros; no proviene, no emana de la capacidad decisiva del BEI. Nosotros somos capaces de suministrar apoyo en términos de finanzas a largo plazo, de préstamos, también de dar consejos respecto a los proyectos y a los niveles políticos. Pero el BEI no tiene capacidad de decidir si tal proyecto se tiene que implementar a través de una estructura de colaboración público-privada o no.

Una importante iniciativa del BEI en relación a la colaboración público-privada tiene que ver con el Plan Juncker. El nombre oficial del Plan Juncker es Plan de Financiación para la Unión Europea, pero como lo creó el presidente de la Unión Europea conjuntamente con el BEI, se le conoce comúnmente como el Plan Juncker.

El punto de partida para esta iniciativa tan importante es el siguiente: en Europa el nivel de inversión está un 15% por debajo al de antes de la crisis, un 15%; por consiguiente, tenemos un déficit en inversiones, incluso aquí en España. También tenemos un déficit en innovación, y no queda muy claro de que se hayan alcanzado los objetivos que se habían fijado las autoridades de la Unión Europea para investigación y desarrollo tal y como fijaban los planes 2020. Estos dos déficits, de inversión e innovación, son extremadamente problemáticos cuando observamos el crecimiento a futuro en Europa, la competitividad, el crecimiento potencial de los países europeos. A su vez, todos somos conscientes de que no es meramente un problema que viene causado por una falta de liquidez, puesto que la liquidez está por todas partes. Este problema surge por los escollos, por las dificultades

que sufren las instituciones financieras para poderse arriesgar.

Así que lo que hemos intentado implementar es la idea siguiente: ya que el modelo del BEI, lo que hacemos, es tomar prestado para dar crédito –se basa en un sistema triple porque para las agencias de evaluación, de rating, el hecho de que Alemania sea un gran donador de fondos es muy importante porque, a fin de cuentas, todo se distribuye en todas las geografías y en situaciones distintas–, así que no podemos, evidentemente, asumir más riesgos a no ser que haya una garantía de la Unión Europea. Y ese es precisamente el plan, el plan es que tenemos que contar con la garantía de la Unión Europea, es decir, un plan que incorporará 350.000 millones de euros para inversión de riesgo en estos tres años, es decir, para el período 2015-2018, lo cual permite arriesgarnos, en realidad, aún más que lo que hubiésemos hecho siguiendo el modelo clásico de los proyectos. Ejemplos de cooperación público-privada: actualmente estamos utilizando esta oportunidad para crear nuevas herramientas que permitan, a su vez, aumentar la exposición crediticia para poder resolver y solventar la falta de liquidez de los proyectos de cooperación público-privada y, al mismo tiempo, consolidar las estructuras ya existentes.

Así que estamos bastante satisfechos de cómo el Plan Juncker y, sobre todo, su parte financiera se ha implementado a fin de cuentas. Han pasado 18 meses de la fase de implementación del plan y, de hecho, ya estamos en un nivel de un 40% de proyectos aprobados en términos de inversiones para el desarrollo de los mismos. Los proyectos se han implementado en todos los países salvo en uno, en Chipre, y en tres ámbitos primordiales: préstamo para las pymes, investigación y desarrollo y todo lo relacionado con energía,

eficiencia energética y energías renovables. Estos son los tres ámbitos primordiales de la implementación del plan.

También estamos bastante satisfechos por el hecho de que el 85% de los clientes que se han beneficiado de las garantías de la Unión Europea sean nuevos clientes para el BEI. Además, hemos visto algo que realmente anhelábamos, y es que el tamaño de los proyectos que estamos financiando ha ido aumentando, y en especial los proyectos de innovación. Normalmente financiábamos grandes proyectos de investigación, sobre todo para el sector automovilístico, sector que ha jugado un papel preponderante durante la crisis, y ahora tenemos proyectos tal vez más pequeños para las pymes y también compañías de capital medio, lo cual es beneficioso.

¿Y todo ello cómo se traduce de un modo concreto para los proyectos de colaboración público-privada? Tenemos un 29% de inversiones que han recibido la aprobación de nuestro consejo, así que es una parte muy significativa de todo lo que estamos financiando gracias al Plan Juncker, y para que tengan ustedes una idea, veremos en concreto unos ejemplos. Financiamos producción de energía eólica, usando precisamente este sistema de colaboración público-privada, a través de la estructura de creación de energías renovables; sin lugar a dudas, es algo que podemos ofrecer en nuestra institución, es el caso de Bélgica, Austria y Reino Unido. También financiamos, por ejemplo, medidores inteligentes en el Reino Unido; autopistas en Alemania y en Eslovaquia. En Alemania hemos empleado la garantía para poder usar un nuevo instrumento para poder predecir los fallos que se produzcan en estos sistemas de colaboración público-privada. Básicamente, lo que hacemos es solventar y analizar el

riesgo sobre todo en los dos años iniciales de la implementación del proyecto, cosa que antes de este plan no se podía cubrir.

Ahora estamos pasando a una situación en la que podemos cubrir mucho más, más allá de este período de dos años, de manera que podremos abarcar casi todo el plazo del proyecto y, al mismo tiempo, podremos incluir el riesgo vinculado tal y como hemos dicho anteriormente, en función del nivel de riesgo de los proyectos.

También financiamos proyectos de sanidad, especialmente en Irlanda y Reino Unido. Por primera vez en Irlanda, hemos introducido los servicios de atención primaria, se han construido 14 centros, todos al mismo tiempo, lo cual ha sido un gran desafío. Igualmente, hemos utilizado la estructura de colaboración público-privada para proyectos digitales en múltiples países, incluido Francia, en concreto en la zona oriental del país. Hemos utilizado el instrumento de refuerzo de crédito de deuda preferente y también hemos utilizado la estrategia de instrumentos de mejora de crédito, pero de preferente, en pequeñas estructuras para poder satisfacer las necesidades de los privados más pequeños. Es decir, estamos hablando de menos de 30 millones de euros, una estructura que cuenta con cinco años de historia, así que todo esto son cosas que previamente no se habían realizado cuando no existía el Plan Juncker.

Digo todo esto porque para una institución que está habituada a ejecutar grandes operaciones, de bajo riesgo, trabajar ahora con una cartera de pequeñas operaciones y mucho riesgo, es algo que acaba revolucionando nuestro ADN. Hemos sido capaces de introducir este sistema suavemente y, de momento, con bastante buen resultado.



Esta capacidad de asumir riesgos ha sido reforzada gracias al desarrollo de conocimiento y al asesoramiento en esta materia. Lo que tenemos que cerciorarnos es que se disemina perfectamente la estructura de colaboración público-privada en todos los estados miembros.

Uno de los elementos más interesantes que posee el BEI es que sus 3.000 miembros, o casi todos, están en Luxemburgo, y hay una parte muy importante del trabajo que se realiza a través de la fertilización cruzada, es decir, cómo utilizamos la experiencia en un lugar concreto para que se pueda aplicar en otros lugares; aún más, cómo utilizamos los errores cometidos y aprendidos en un país equis para evitarlos a toda costa en otro país.

Estamos intentando dar apoyo a las autoridades de contratación pública y lo cierto es que, como resultado de todos estos es-

fuerzos, aunque no en todos los lugares, la tendencia actual de dar más fondos a estos proyectos de colaboración público-privada sigue creciendo. Es interesante ver que este refuerzo se produce en los países del norte de Europa, no solo en los escandinavos sino también en los bálticos, donde hemos podido financiar colaboración público-privada gracias al Plan Juncker, y también en el este de Europa. Así que lo que intentamos no es solo financiar sino hacer un acompañamiento de nuestros clientes, y consideramos que esto es muy importante y hace que nuestros servicios acaben suministrando conocimiento a los promotores de los sectores públicos para que acaben reforzando su capacidad institucional, la implementación y la aplicación de los proyectos así como poder mejorar el uso y la eficiencia de los fondos de la Unión Europea, ya que las exigencias son muy grandes, tal y como dicta el Plan Juncker. Uno puede combinar los instrumen-



tos financieros, que se llaman ESIC; los fondos estructurales se pueden combinar con otras fuentes de financiación para que se pueda aumentar, ¿cómo diríamos?, la capacidad bancaria de los proyectos, especialmente en los países del este de Europa. Ese ha sido un elemento clave para el desarrollo de proyectos.

Una de las maneras que tiene el BEI para dar apoyo a esta colaboración público-privada es a través del Centro de Conocimientos de Colaboración Público-Privada, que se llama EPEC. El EPEC fue creado por el BEI y la Comisión Europea en el año 2008 con el objetivo de ayudar al sector público para tener proyectos de colaboración público-privada sólidos e incluye todas las experiencias y las políticas de creación de colaboración público-privada. Dicho centro está compuesto por una serie de expertos; pero no solo es un centro sino que es una red, una red del sector público

que tiene la responsabilidad de ir desarrollando los programas de colaboración público-privada en todos los países europeos, cuyos miembros pueden compartir información del mercado lo cual resulta muy positivo para desarrollar las mejores prácticas en todas las geografías. Aquí en España hay dos instituciones que forman parte del EPEC: el Ministerio de Finanzas, en Madrid, y el Departamento de Territorio y Sostenibilidad de Cataluña.

Se me ha dicho, y ya no voy a extenderme mucho en este tema, que se ha trabajado codo con codo con el Ministerio de Finanzas en España en los recientes trabajos que, con seguridad, habrán abordado aquí ampliamente para poder ver cuáles son los ajustes necesarios y crear una evolución natural de este proceso.

Si tienen algún comentario que hacerme respecto a este informe que ha publicado el EPEC, por favor, no duden en preguntármelo

cuando haya concluido mi presentación o después del evento.

Para la implementación de los servicios de asesoría lo que tenemos es un *hub* o un núcleo de asesores, que es un punto de entrada. Se trata de un portal para comprender cuál es el sistema de asistencia técnica, no solo dentro del BEI sino también a nivel de las instituciones *partners* del BEI, para poder desarrollar programas de colaboración público-privada y de los escollos y obstáculos que pueden encontrar a lo largo del desarrollo de sus actividades. Así que no duden, por favor, en dirigirse a mí o también pueden encontrar la información en la página web del BEI, en el apartado *advisory hub*.

El Plan Juncker financia, asesora y da apoyo al tercer pilar, que no lo implementa el BEI, sino la Comisión Europea, pero nosotros ofrecemos nuestro conocimiento. El tercer pilar consiste en la mejora del clima de inversiones en Europa, ya que ofrece fondos. Es muy positivo, hoy en día, y muy importante que los ciudadanos europeos sepan y vean cómo Europa puede mejorar su vida cotidiana. Por este motivo, los proyectos que estamos financiando tienen que ser mucho más difundidos en todos los países europeos para poder ofrecer un conocimiento más profundo y sentirnos así orgullosos por todo lo que Europa está haciendo para ayudar en la vida diaria de los ciudadanos, tal y como podemos hacer de distintos modos en la Unión Europea.

Pero nosotros somos conscientes que tenemos que mejorar, sobre todo en términos de políticas que ayuden, o que puedan ayudar, a la desaparición de barreras y obstáculos para la inversión y que permitan tener una reglamentación mucho más sencilla relacionada con las inversiones en Europa, y esto es especialmente necesario para el sector de

infraestructuras, ya que se sustentan en planes de inversión de años, incluso décadas.

Así que nosotros existimos, en especial, para los proyectos de colaboración público-privada, ya que muchos de estos proyectos tienen que confrontarse a multitud de obstáculos a lo largo del camino. Algunos de estos obstáculos ya han sido mencionados esta mañana, pero tal vez más significativa es la cuestión de obtener fondos. Insisto en la palabra “obtención” de fondos y no “financiación”; el objetivo es garantizar que hay suficientes ingresos para que ese plan de colaboración público-privada sea algo sostenible.

Y también tenemos, por ejemplo en Bruselas y en Luxemburgo, un centro que intenta analizar los problemas, sobre todo respecto a la carga y el peso del tratamiento de la Unión Europea y de qué tratamiento da el Eurostat respecto a los proyectos de colaboración público-privada. Es verdad, es cierto que —en teoría podría ser fácil— se puede saber cuál es la cantidad de fondos que se asignan y se puede calcular si es viable o no realizar un plan de colaboración público-privada. Sin embargo, en la práctica es mucho más difícil ya que se han dado casos donde había un enfoque extremo para poder contener unas hojas de balances equilibradas, y muchas veces, al final, no se han dado fondos; ha habido incluso casos donde se da aquello que se llama la “ilusión” de poder ejecutar ese plan público-privado: eso ocurre cuando el gobierno ve que es un proyecto muy atractivo, hace que sea atractivo y parece que sea un proyecto sensato, pero al final no es así, y claramente esto es algo que es una preocupación para las instituciones europeas.

Los planes de colaboración público-privada son complejos y así tienen que ser vistos si no queremos terminar con dificultades

políticas, tal y como hemos observado en algunos países, ya que estará en juego la reputación de los proyectos de colaboración público-privada, que es algo que debemos evitar.

Sin embargo, hay buenas noticias, a pesar de todo esto. Ayer, 29 de septiembre de 2016, se publicó una guía para el tratamiento de la colaboración público-privada por parte del Eurostat. Estamos hablando de una guía, de unas 150 páginas, que sirve a las autoridades públicas para que comprendan perfectamente cómo los proyectos de colaboración público-privada tienen que clasificarse para propósitos de equilibrio financiero y cómo ajustar las cuentas. Vamos a ver cuál será la implementación práctica de todas las herramientas, pero lo que me parece interesante es que la guía echa un vistazo a todo el paisaje de la colaboración público-privada desde la perspectiva de la propia colaboración público-privada y no desde la perspectiva de las estadísticas. Creo que los ejecutores de los planes de colaboración público-privada tendrán una herramienta maravillosa y se sentirán muy familiarizados con los elementos que se han descrito en esta guía y así se podrá reducir la falta de comprensión que existe en el tratamiento que reciben los productos de colaboración público-privada.

Para concluir, simplemente me gustaría hablar de las actividades de colaboración público-privada; sin lugar a dudas, esta va variando entre los países, no necesariamente todos los países seguirán utilizando el sistema de colaboración público-privada del mismo modo. Para el BEI, lo que es importante como institución es que sigue siendo un instrumento dentro de la caja de herramientas que los gobiernos tienen para realizar cambios profundos, sobre todo en los mercados más maduros de la Unión Europea, donde vemos que los proyectos de colaboración público-privada están más integrados y avanzan a la par que las herramientas para la creación de infraestructuras existentes. Así que, evidentemente, acaban teniendo un impacto en el debate político muy grande y acaban siendo incorporados en estos mercados más maduros, porque, a fin de cuentas, un plan de colaboración público-privada es solo un proyecto que se puede ejecutar con herramientas, y las herramientas se pueden utilizar bien o mal. Nuestro trabajo en el BEI es ayudar a aquellos que quieran utilizar la herramienta de los proyectos de colaboración público-privada, que la utilicen correctamente, de la mejor manera posible.

Esto es lo que quería decir hoy y pido disculpas por haberme dirigido a ustedes en inglés siendo francófono.



Miroslav Konec
SEBAP







CONCLUSIONES Y CLAUSURA



FRANCISCO LONGO

Director general adjunto de ESADE

Buenas tardes. Como sabéis, a lo largo de todo el día hemos realizado un seminario sobre la colaboración público-privada (CPP), que ahora concluimos con este acto presidido por el cónsller Jordi Baiget. Intentaré una síntesis de los principales temas que se han debatido a lo largo de la jornada.

Antes, quisiera, aunque sea muy brevemente, agradecer en nombre de ESADE a Amics del País y a su presidente, Miquel Roca, que hayan confiado en nosotros para colaborar en la organización de este seminario que, desde mi punto de vista, ha sido sumamente interesante y productivo.

Entrando en materia, habría que empezar diciendo que existe la convicción de que el Estado ya no tiene el monopolio en los procesos de creación de valor público, que ha perdido la titulari-

dad exclusiva para la persecución de finalidades de interés colectivo. Hay actores no estatales –empresas, pero también otros actores que no son empresas, sino organizaciones no lucrativas– que tienen muchas cosas que decir. Y es en la interacción entre el sector público y estos actores donde se produce lo que denominamos genéricamente colaboración público-privada. Es un concepto muy amplio que en buena parte se está construyendo todavía y que contiene formas diferentes de intervención sobre la realidad. Un concepto que ocupa una posición de creciente centralidad en los procesos a través de los cuales se satisfacen necesidades sociales.

La CPP, si bien se ha desarrollado de manera destacada en el mundo de las infraestructuras y a veces se identifica sobre todo con ese universo, ha ido mucho más allá. Se ha extendido –y se está extendiendo, porque se trata de un fenómeno dinámico y en expansión– a otros muchos sectores: a la salud, a los servicios

sociales, a la educación, al fomento o la promoción del empleo, a la ciencia y la innovación e, incluso, a actividades durante largo tiempo consideradas nucleares por parte del Estado, como la gestión tributaria.

La CPP no es ninguna panacea, no aporta una solución definitiva a los problemas que plantea el desarrollo de las políticas públicas, pero sí es un instrumento capaz de aportar valor a esos procesos. ¿En qué ámbitos? Por un lado, amplía la base de conocimiento disponible por parte del sector público; en estos tiempos, es difícil que todo el conocimiento que requiere el sector público para actuar eficazmente esté contenido dentro de sus fronteras. Da acceso a desarrollos tecnológicos avanzados que, a veces, se inician en el sector público pero que, con frecuencia, también se desarrollan fuera de sus límites. A menudo, mejora la flexibilidad en la gestión de las políticas públicas; todos sabemos que los marcos reguladores del funcionamiento del sector público son más prolijos y rígidos que los del sector privado, a veces más de lo que sería necesario. También puede introducir eficacia y eficiencia y ampliar la financiación disponible para el desarrollo de las políticas públicas, es decir, aumenta la capacidad para abordar nuevas políticas y proporciona una mejor sostenibilidad a las políticas existentes.

Por todo ello, muchos pensamos que la CPP ha llegado para quedarse, aunque, como se ha puesto de manifiesto durante la jornada, también tenga sus riesgos y contraindicaciones. Entre los peligros que han mencionado diferentes intervenciones, se ha destacado el de que los diseños no calibren de forma adecuada la distribución de los riesgos entre las partes. Y esto puede comportar que se trasladen costes no previstos a los presupuestos públicos y que con ello se acabe perjudicando al conjunto de la ciudadanía. Se ha alertado también del riesgo de captura de la política pública por parte de in-

tereses privados o, dicho de un modo más contundente, el de que aflore la corrupción en las zonas de tangencia entre lo público y lo privado. Y se ha hablado también de los peligros de que no se sepa exactamente quién es responsable de qué y con ello se eludan los procesos de rendición de cuentas. Todos estos peligros no son simplemente imaginarios, sino que forman parte del paisaje de nuestra experiencia reciente y así se ha constatado durante el seminario. También se ha opinado que los medios y redes tienden a destacar últimamente las cosas que no han funcionado más que las que sí lo han hecho. Todo ello ha provocado que en España los errores producidos, los escándalos de corrupción y algunos factores derivados de la coyuntura política hayan generado una ofensiva contra la colaboración público-privada, que ha situado a esta en el centro de debates en los que el componente ideológico ha sido muy alto.

En resumen, podemos concluir que, para muchos, la colaboración público-privada—en la que, no lo olvidemos, se mantiene el carácter público, la titularidad del servicio y la financiación pública de lo que se hace— se ha confundido con la privatización, es decir, con el abandono por parte del Estado de sus responsabilidades sobre determinadas parcelas y el traslado de estas responsabilidades a los mercados. Confundir la CPP con la privatización—se ha dicho en el seminario— no es un planteamiento neutral, sino que responde a un determinado propósito político, tan legítimo como se quiera, pero que no debiera oscurecer los contornos de lo que en realidad significa este tipo de colaboración.

Existe el peligro de que todo este contexto afecte negativamente a lo que la CPP puede aportar a nuestras sociedades, a la innovación, al progreso económico, al mantenimiento del estado del bienestar y al desarrollo de nuevos servicios. Ante este peligro, se ha puesto de manifiesto —y creo que es algo ampliamente

compartido— que existe una CPP buena y también una CPP mala, y que es obligado distinguir entre ambas. ¿Cómo hacer “buena” la CPP? Ha habido una gran variedad de reflexiones y propuestas sobre cómo hacer bien las cosas para que la CPP logre sus objetivos. Por ejemplo, se ha apuntado que necesitamos una buena regulación. La calidad de la regulación, de una regulación sólida y estable, capaz de dotar de seguridad jurídica a los procesos, es una variable determinante. Pero también ha de ser una regulación adaptada a nuevas formas de colaboración y de intervención. Es decir, los paradigmas tradicionales a través de los cuales se han regulado hasta ahora las interacciones público-privadas ya no son suficientes para abordar, en toda su complejidad, estas nuevas formas de colaborar. Se requiere, además, una regulación no hipertrofiada. A veces, la voluntad de prevenir eventuales peligros conduce a un bosque normativo que proporciona mucha menos seguridad jurídica que una regulación más autocontenida. Y, por otra parte, una buena regulación requiere buenos reguladores. Desde este punto de vista, una variable clave es la independencia de las autoridades reguladoras. Una independencia que, en nuestro país, está solo parcialmente asumida, por decirlo de alguna manera.

Con todo, las diferencias de calidad de la colaboración público-privada entre países —a cuyo análisis comparado se ha dedicado una parte de la sesión— permiten ver que no son debidas tanto a diferencias en los modelos regulatorios como a diferencias en los procesos de implementación; esto es, aun siendo las regulaciones importantes, para diferenciar entre una buena y una mala CPP la implementación todavía lo es más. En este sentido, se han destacado algunos elementos propios de lo que sería una buena manera de colaborar. Por ejemplo, en una intervención público-privada no se pueden pretender, como a veces hacen los gobiernos, demasiadas cosas a la vez. Una

buena selección del partner y los procesos de selección del socio son básicos, así como una distribución equilibrada de los riesgos, lo cual comporta un buen diseño del instrumento colaborativo. También lo son la monitorización y la supervisión durante toda la vida de la colaboración, cosa que requiere que el supervisor disponga de determinadas capacidades rectoras. La CPP requiere que se asuman y ejerzan responsabilidades públicas, una parte de las cuales puede compartirse, pero teniendo en cuenta que hay un núcleo último de responsabilidad al cual el actor público no puede renunciar.

La evaluación ha sido una constante en las distintas intervenciones que se han sucedido a lo largo de la jornada. La evaluación se ha considerado vital para que la colaboración público-privada pueda aprender y corregir el rumbo en caso necesario, y también para que se puedan rendir cuentas con transparencia.

En este sentido, se ha destacado que tenemos serios déficits de capacidad de evaluación en nuestro sistema. Se ha echado de menos que, por ejemplo, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas, creada en su día por el ministro Jordi Sevilla —que nos ha acompañado durante la jornada— haya perdido el tono y la ambición que inicialmente tenía, y que no se hayan sabido desarrollar en nuestro sistema público, en el conjunto del Estado, suficientes capacidades evaluadoras. Sobre este punto se ha puesto mucho énfasis porque —en una expresión que ha utilizado Koldo Echebarría, que ha sido el primer ponente— la forma de evaluar si se ha creado valor público corresponde al proceso político. Es políticamente como se define cuál es el valor público; no existe una definición previa. Pero, para que el proceso político sea de buena calidad, debe disponer de los inputs adecuados para decidir. Podríamos concluir que no existe buena política donde no hay una buena evaluación de las políticas. Se ha propuesto, por ejemplo, que



podrían crearse unidades CPP, es decir, agencias u oficinas encargadas de desarrollar las políticas de colaboración público-privada transversalmente en el seno del gobierno, como han hecho algunos países. En concreto, esta es la recomendación que una comisión de expertos, de la cual tuve el honor de formar parte, formuló al Gobierno catalán hace tres años.

Todo ello exige un sector público diferente, en parte, del que tenemos. Exige un sector público fuerte, inteligente, menos burocrático. Un sector público capaz de influir sobre la realidad, más que simplemente de producir actividades, con capacidades para hacer indirectamente lo que está acostumbrado a hacer solo de manera directa. La construcción de este sector público reformado, más potente, es un elemento sustancial. La mejor CPP es aquella que tiene un socio público fuerte, inteligente y con capacidad para asumir los retos que implica el binomio público-privado.

Y, por último, también se ha evidenciado en el debate que la batalla principal de la CPP es, en estos momentos, la batalla por la legitimidad. Como decía antes, nuestra sociedad vive momentos en que se pone en entredicho o se cuestiona directamente la pertinencia de estas colaboraciones. Reconstruir la legitimidad que, hasta cierto punto, se ha perdido obliga, en expresión de Koldo Echebarría, a “sustituir la propaganda por la pedagogía”. Hay que hacer pedagogía de la colaboración público-privada para contrarrestar las simplificaciones con que a menudo es analizada. En este sentido, hay que trasladar a la ciudadanía que no todo puede regularse y que lo que funciona mejor no es lo que está normado hasta los últimos detalles. La buena política, la buena gestión pública y la buena gestión público-privada exigen la posibilidad de hacer opciones. Frente a la hiperregulación, se ha reivindicado el papel de la discrecionalidad. Actualmente, la discrecionalidad tiene mala prensa, pues se confunde con la pura arbitrariedad. Pero la discrecio-



nalidad bien informada, basada en evaluaciones fehacientes y en evidencias de lo que realmente ocurre, es una parte sustancial de los procesos de creación de valor público.

Para recuperar esta legitimidad es preciso no confrontar en el debate político lo que es público con lo que es privado; habría que superar la falsa idea de antagonizar Estado y mercado. Para comprender la lógica de la CPP debe entenderse que la relación Estado-mercado no es un juego de suma cero. No hay más Estado donde hay menos mercado y, a la inversa. Necesitamos más Estado y más mercado, ambas cosas. Y el mercado necesita un Estado fuerte y estable. La necesidad de asumir, por parte de las empresas y del sector privado, que necesitamos un Estado fuerte y de que el Estado no es simplemente un regulador que interfiere en la actividad de las empresas, sino un garante de la institucionalidad que permite colaborar eficazmente, es un aspecto destacado de nuestras conclusiones.

Y acabo con la cuestión acaso más recurrente a lo largo del seminario: la convicción de que el objetivo final debe ser recuperar la confianza. La CPP necesita un clima de más confianza entre los diferentes actores y, sobre todo, de más confianza de los ciudadanos en las personas que gestionan lo que es común, lo que es de todos. Hacernos acreedores de esta confianza es el reto que tenemos por delante como sociedad para impulsar la colaboración público-privada, garantizar su buena calidad y beneficiarnos de ella.

MIQUEL ROCA

Presidente de la Societat Econòmica Barcelonense d'Amics del País

Honorable conseller, la jornada ha sido muy interesante y el resumen que ha hecho de ella Francisco Longo tiene el rigor académico propio de su personalidad y de lo que corresponde a una institución como ESADE. Por tanto, no puedo añadir nada más. Si me permitís, sim-



plemente haré unos comentarios, más propios de otra entidad, denominada Amics del País, que no tiene el rigor académico como punto de referencia, para ofrecer unas pinceladas más impresionistas de lo que ha sido la jornada.

La primera conclusión es: esto que denominamos colaboración público-privada es una necesidad que no nos inventamos aquí. Internacionalmente, todo el mundo acepta que se trata de una necesidad que hay que amparar, proteger y hacer posible. Y la contraimagen es destacar, con intervenciones benévolas, que esta “no funciona” o, más suavemente, que “muy bien no va”. O sea, que hay una necesidad, acreditada con números internacionales y desde las perspectivas de varios organismos internacionales, y resulta que aquí “no funciona”, “esto no va bien”. Inteligentemente, alguno de los ponentes –una de las particularidades de la jornada de hoy ha sido el secreto, porque así todo el mundo ha podido decir lo que pensaba sabiendo que nosotros respetaríamos este silencio y la autoría– ha hablado de un tema que merece la pena comentar: “¿Por qué no funciona?”. Acaso, más que la pregunta de por qué no funciona, deberíamos preguntarnos por el porqué de la colaboración público-privada. Porque, si buscamos el origen de esta relación, acaso entenderemos por qué después puede funcionar bien o mal. Y por qué –creo que todo el mundo ha coincidido en señalarlo– esta colaboración es necesaria: porque la imponen, primero, la limitación de los recursos públicos; segundo, las necesidades sociales crecientes, que obligan a apelar al sector privado, a los recursos privados, para financiar las necesidades públicas, los servicios públicos.

Como se ha destacado, y pienso que es fundamental recordarlo –pedagógicamente, como ha dicho el amigo Longo–, hay que hacer entender a la gente que la colaboración público-privada está destinada a atender va-

lores públicos concretados en la prestación de servicios de interés público, de finalidad pública y de valoración pública. O sea, no es que se invente una necesidad desde el sector privado; esta necesidad se configura socialmente y los recursos privados concurren en el interés público para satisfacerla. Se ha dicho acertadamente, y es bueno destacarlo, que esta necesidad la comparte todo el mundo, y se hace todo lo posible para que no funcione. Hay una unanimidad total en que existe como una especie de satisfacción íntima para hacerla imposible. Porque, como nos ha recordado Francisco Longo, en alguna intervención se ha dicho que aquí hay una crisis de confianza y que se regula desde la desconfianza. Es como si elaboráramos un código penal desde la presunción de culpabilidad: sería retroceder a la época de la Inquisición. No estoy diciendo que con la colaboración público-privada hayamos retrocedido tanto, pero casi. Porque, pese a que hemos abordado esta cuestión con mucha prudencia debido a la trascendencia que tiene, en algunas intervenciones, con fondos de música internacional, con voz ingenua y dulce, se ha recordado “la previsibilidad de las resoluciones judiciales”. Y esto, obviamente, no forma parte de los “genes constitutivos” de nuestra situación, o al menos no lo parece, en estos momentos.

Dicho esto, otro tema muy importante que se ha comentado es que necesitamos un marco estable y flexible, que dé garantías, que no sea excesivamente intervencionista. En otras palabras, la regulación es absolutamente imprescindible, pero tiene que hacer posible aquello que pretende porque, si no, estamos en un *non-sense* que no tiene salida. Pienso que esto ha sido lo más destacado que puedo llevarme como recuerdo. Es decir: no estamos exagerando la necesidad, no estamos exagerando las dificultades. Hay necesidad y hay muchas dificul-



tades. Y afirmar que esto, en principio, es malo, cuando existe una necesidad y esta necesidad no se puede atender, no es bueno.

Se ha hablado del ejercicio de la pedagogía, en vez del ejercicio de la propaganda. Alguien ha utilizado la expresión “economía política de la ignorancia”, que me ha parecido fantástica pero peligrosísima. Ello tiene su trascendencia pero, claro, si en este momento ignoramos el problema y, encima, le damos respuestas ideológicas, el resultado es muy complicado, porque la respuesta ideológica, aunque tenga una finalidad constructiva y sea voluntarista, de futuro, si se fundamenta en la ignorancia es preocupante.

Si me perdonáis, como antes se ha citado varias veces la mitad de una frase y la segunda parte me la atribuyo, la puedo citar. Es evidente que tenemos un problema muy grave en nuestra sociedad, que nos afecta a

todos: la cultura del Twitter, que se traduce en que solo hay espacio para 140 caracteres. Por tanto, solo hay espacio para la conclusión y no hay espacio para el argumento, ni para el fundamento. Si la pedagogía se quiere hacer desde la conclusión, no es pedagogía. Por tanto, aquí debemos hacer un esfuerzo, y tengo la sensación de que este esfuerzo nos toca a todos, pero algo más a ti, conseller, y es por esta razón que yo ya termino. Ahora, la palabra la tiene el conseller porque es él quien nos dirá qué hace falta, y estoy convencido de ello, porque si hay un conseller que tiene una especial sensibilidad por toda esta problemática que estamos planteando es, evidentemente, Jordi Baiget, cuya trayectoria todos conocemos bien, tanto desde el punto de vista académico y profesional, como desde la voluntad de conocer la realidad económica del país. Así pues, muchas gracias por tu compañía y la palabra es tuya.



HBLE. SR. JORDI BAIGET

**Conseller del Departament d'Empresa i Coneixement,
Generalitat de Catalunya**

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universitat Autònoma de Barcelona, tiene estudios de posgrado en Análisis Económica y ha sido profesor ayudante en la Facultad de Ciencias Económicas de esta universidad.

En 1990 se incorpora al Servicio de Estudios de CDC como asesor del Grupo Parlamentario Catalán en el Congreso de los Diputados en aspectos económicos, sectoriales y sociales. Desde enero de 2001 hasta noviembre de 2003 fue secretario del Grupo Parlamentario Catalán (CiU) en las Cortes Generales.

De noviembre de 2003 hasta el 2011, Jordi Baiget fue coordinador técnico de los grupos parlamentarios de CiU en Cataluña y en las Cortes Generales. El año 2011 entra en el Govern como director general de Coordinación Interdepartamental y el 2012 fue nombrado secretario del Gobierno. Jordi Baiget militó en la FNEC, donde entró en 1985, y fue miembro de su coordinadora nacional como secretario de Finanzas desde 1986 hasta 1987.

Baiget también ha publicado varios estudios relacionados con la economía catalana y el mercado de trabajo.



HBLE. SR. JORDI BAIGET

Muchas gracias, Miquel, como presidente de la Societat Econòmica Barcelonesa d'Amics del País, y al señor Francisco Longo, como director general adjunto de ESADE, por la invitación a participar en esta jornada, que todo el mundo me ha dicho que ha sido muy interesante y muy productiva, y que en ella se ha abordado la colaboración público-privada y todo lo que representa, con una visión de 360 grados, que ha tratado de todos sus aspectos y, además, sin dogmatismos, ni apriorismos ideológicos, dogmáticos o propagandistas. Y esto, a día de hoy, tiene un valor añadido, porque no siempre ocurre.

En esta jornada, en todas las jornadas que se organizan y en todos los debates que se establecen tanto en la Administración como fuera de ella, en el sector empresarial, y también en toda la literatura existente, vemos, de manera

recurrente, que la colaboración público-privada es un tema importante. Por tanto, sabemos que es un tema importante, porque es una necesidad, y todos somos corresponsables en este sentido. También sabemos que la colaboración público-privada es más que una mera relación legal, es más que un contrato mercantil y que una relación administrativa. Es todo esto pero es algo más, que está muy relacionado con la confianza, con las sinergias y, en definitiva, con la voluntad. Y, por muchas leyes que elaboremos y por muchos procedimientos administrativos que hagamos, la voluntad no está ni en las leyes ni en los procesos administrativos. Por tanto, si no hay voluntad, será muy difícil sacar adelante determinadas cosas en materia de colaboración público-privada, porque siempre encontraremos las excusas necesarias para no hacerlo.

¿Será fácil? Quienes vivimos el día a día de la gestión y de la Administración sabemos qué

supone intentar impulsar algo en la Administración. Y, como se ha dicho, si se parte de la desconfianza, no habrá ningún funcionario, ningún interventor, ni nadie que quiera sacar adelante determinadas cosas. Y cada vez estamos presionando más a la Administración pública y a quienes están trabajando en ella para que ello ocurra. Lo hacemos como sociedad, porque la presión existe y circulan una serie de mensajes negativos con respecto a la colaboración público-privada, algunos ciertamente por prejuicios ideológicos. Sin embargo, la experiencia nos demuestra que, a veces, no es una diferencia entre la derecha y la izquierda, sino una situación de desconfianza ante determinadas posiciones de poder, es decir, yo soy la Administración y yo tengo el poder y desconfío de que tú hagas las cosas como yo quiero. Por tanto, con independencia de si soy de derechas o si soy de izquierdas, yo desconfío ante aquellos proyectos que creo que no podré controlar. Así pues, sí hay prejuicios ideológicos, pero no solo son las diferencias ideológicas las que justifican determinadas prevenciones ante la colaboración público-privada.

Por otro lado, la colaboración público-privada no es un aspecto novedoso, quizás pueda serlo en la regulación que hacemos de ella, pero no en la historia y menos en la de este país. Porque, si tenemos un modelo de escuela como el que tenemos –una escuela concertada–, si tenemos un modelo de salud como el que tenemos, o si tenemos una determinada concepción de la cultura como la que tenemos, ello se debe, quizás, a que cuando se estaban creando los estados modernos y sus estructuras de bienestar, quizás aquí no se invirtió en esos aspectos y esta carencia tuvo que ser sustituida por una iniciativa comunitaria, por una iniciativa social, que en buena parte sustituyó el papel del Estado. Y tenemos eso, y lo hemos

adecuado y potenciado. Por tanto, tenemos determinadas estructuras que no son exactamente iguales que en otros lugares y quizás son también fruto de determinadas concepciones y de una determinada historia.

Y la pregunta es si una administración que puede tener centenares de años, mucha experiencia reguladora y centenares de miles de funcionarios, de cara al futuro necesitará el apoyo del sector privado, de la colaboración público-privada, para que le ayude a superar sus retos. La respuesta es evidente: lo necesitaremos. No solo para dar respuesta a todos los retos que ya se están produciendo, en determinados servicios sociales, en determinados servicios educativos, en determinados servicios sanitarios, en determinadas construcciones, en las obras de infraestructuras y en la prestación de determinados servicios, sino también a todo el entorno que se avecina, como es la sociedad digital, donde tú puedes comunicarte con todo el mundo de manera automática, con independencia de donde estés; en que no es necesario que lles nada encima, porque lo encuentras todo en la nube; en que te puedes comunicar de una manera razonablemente segura y, además, los datos que se generan tienen una utilidad para el sector empresarial, una utilidad económica, y también para el sector público, una utilidad a la hora de ayudar a tomar decisiones... De hecho, esto ya está pasando hoy en nuestro mundo y afecta mucho a las empresas: baste pensar en los casos de Airbnb, en el sector turístico, que tiene una oferta de más de un millón de plazas de alojamiento sin tener ningún hotel; o de Uber que en los Estados Unidos gestiona más de la mitad de todos los transportes que se realizan sin tener ninguna licencia de taxi.

Si esto está pasando y está afectando las relaciones comerciales y mercantiles entre em-

presas, ¿cómo no pensar que esto también pasará con la Administración? ¿O es que la Administración dispone de todas las herramientas necesarias para tirar adelante con ello? No. Pues, de cara al futuro, tendremos que hacerlo; es absolutamente necesario. Y no lo haremos solos. Por tanto, ¿habrá colaboración público-privada en nuestra Administración? Sí. ¿En nuestra sociedad? Sí.

Ya en los últimos años, se ha producido un aumento de la colaboración público-privada, obligada por las dificultades presupuestarias que han padecido las administraciones y, en particular, la Generalitat. Naturalmente, este no es el mejor escenario para la colaboración público-privada, porque es un escenario en que no hay igualdad de partida, sino supeditación a un actor, y tan importante como puede ser el sector público, que después es el que puede plantear determinados prejuicios y determinadas consecuencias negativas de esta colaboración. Y, sin embargo, ha habido colaboración privada, a veces forzada, porque tenías que cerrar un ejercicio presupuestario, reducir el déficit y buscar unos ingresos. Y se actuaba con prisas. ¡Nosotros hemos firmado operaciones el 30 de diciembre! Y eso no es negociar en condiciones de igualdad, porque tienes otras prioridades, aunque ello te puede generar determinados prejuicios, que después acaban incidiendo en la visión de la colaboración público-privada.

Además, también podemos referirnos a cómo se articula esta colaboración público-privada formalmente. Siempre hablamos de ello de una manera genérica, pero después, si las cosas se complican, existen unos instrumentos que las administraciones han utilizado y que, como se ha dicho, seguramente son poco flexibles. A veces, se han creado porque tú no quieres hacer algunas cosas exactamente de aquella manera y, por tanto, tienes que

forzarlos, y entonces no siempre responden exactamente a la voluntad expresa en que quieres hacer las cosas, aunque finalmente vayan saliendo.

Quisiera exponer algunos casos de lo que se ha hecho en este país en materia de colaboración público-privada y que, a fin de cuentas, pueden resultar exitosos. Por ejemplo, los diálogos competitivos que hicimos con el CTTI (Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información). ¿Qué fue lo novedoso? No se había hecho nunca. Y, por ese motivo, desde la propia Administración y desde el sector, se empezó a presuponer: “Uf, esto no se podrá hacer.” “¿Por qué?” “Porque no se ha hecho nunca.” “Pero, que no se haya hecho nunca no significa que no pueda hacerse.” De hecho, se hizo. Se entablaron unos diálogos competitivos que obligaron a romper muchas barreras, en primer lugar a la Administración, porque no se trataba de un contrato al uso, en que teníamos todas las estructuras previstas sobre cómo se tiene que hacer una contratación, una licitación, la apertura, la valoración técnica de las ofertas... Y en aquel momento lo hicimos de una manera diferente, que no estaba prevista. El resultado fue un ahorro por parte de la Administración y la posibilidad de que esta actuara de motor de un sector importante y permitiera la localización industrial del sector TIC en nuestro país. Porque el diálogo competitivo estaba vinculado también con un proceso de implantación industrial. Y se ha hecho. Veremos cómo acabará, pero se ha hecho.

Otro caso: los contratos vinculados con la innovación. Un laboratorio había llevado a cabo una investigación y quería realizar unas pruebas clínicas para entrar en el mercado estadounidense. Y dijo: “Yo pagaré las pruebas clínicas; las quiero hacer en los hospitales públicos de Cataluña.”



Nos dirigimos a los hospitales y lo querían hacer. ¿Cuánto tardamos en poder hacerlo? Más de un año y medio. Pero al final lo logramos, aunque forzando y rompiendo algunas normas, y hablando y haciendo las cosas de un modo distinto. Ahora se ha empezado un programa de compra pública innovadora, del 2016 al 2020, para intentar generalizar este marco de confianza y de colaboración y hacer que desde la Administración se tengan más claras estas actuaciones y se puedan potenciar. Porque no es verdad que las administraciones no queramos impulsar determinadas innovaciones y novedades.

En Lisboa, en 2000, la Unión Europea se dio cuenta de que, en materia de innovación, iba muy por detrás del Japón o de los Estados Unidos. Y se dijo: “Tenemos que dar un gran impulso a la innovación y todas las administraciones públicas tienen que implicarse en ello.” De acuerdo, nos implicamos. Y entonces es cuando surgieron todas las dificultades. Se dijo: “Pues bien, hagamos un programa de compra pública innovadora.” Y después resulta que las leyes no adaptan, o que no adaptamos la normativa comunitaria, o que, cuando la tenemos que transponer a nuestro ordenamiento, no la adaptamos con toda la intensidad posible.

Antes, Francisco Longo ha recordado: “Nosotros hicimos la recomendación de que hubiera un organismo transversal que valorara cualquier incidencia relativa a la colaboración público-privada y, expresamente, a la contratación.” Porque la contratación es un instrumento de intervención en la economía que tiene cualquier administración. En la Generalitat de Catalunya, el año en que celebramos menos concursos fueron por 3.500 millones de euros. En los años de bonanza –2007, 2008, 2009–, llegábamos hasta los 8.000.

Ahora bien, son 3.500 millones de euros que inyectas desde el sector público, desde los presupuestos públicos, al sector privado, y lo haces a través de un procedimiento. Pues bien, en 2011 se creó la Oficina de Supervisión y Evaluación de la Contratación Pública, entre otras cosas porque no sabíamos cuál era el resultado y cuáles eran los efectos de la no contratación y las licitaciones sobre la empresa catalana. Ahora ya lo sabemos: sabemos que, en 2014, que es el último año de que disponemos de datos, el 66% de las contrataciones fueron a pymes y, lo que es más importante, el volumen, el 55% fue a las pymes. Y si van a las pymes –es la primera vez que ocurre, porque antes no pasaba– es porque, a partir de este conocimiento, se dieron una serie de instrucciones para favorecer la presencia de las pymes en la contratación pública. Favorecer, facilitar, reducir garantías..., todo esto es lo que se empezó a hacer. Y este es otro ejemplo de algo que se ha hecho en materia de contratación y que ahora se ha generalizado a través de la Dirección General de Contratación, que intenta abordar, de manera transversal, todo el procedimiento de contratación en la Generalitat.

Otro aspecto es cómo la Administración acompaña el nacimiento de una actividad y después la libera: es el caso de IDIADA, empresa líder mundial en su ámbito. IDIADA nace de una *spin-off* de unos estudiantes de Ingeniería de la UPC. La Generalitat interviene y es de mayoría pública. Se la dota de unas infraestructuras y, a partir de determinado momento, se desarrolla un proceso de externalización –no de pérdida de control, porque la titularidad de una gran parte sigue siendo de la Generalitat–, que es lo que le ha posibilitado dar este salto y convertirse en líder mundial. Nos podemos preguntar: “¿Si la gestión de IDIADA hubiera permanecido en manos de la Generalitat, sería lo que es hoy?” No lo sé, pero seguramente no.



Y, en materia de gestión tributaria, puesto que tenemos poca estructura tributaria, al menos hasta ahora, lo que hemos buscado es que la gestión de determinados impuestos que tenemos cedidos la hagan los registros de la propiedad. Sí, esto también es colaboración público-privada y va bien para todos, porque a nosotros nos garantiza que todas las transacciones que se realicen y que necesiten algún registro de la propiedad queden reguladas y paguen el impuesto que tienen que pagar. Ya está. Y es así.

¿Y qué hacer para evitar que exista esta prevención? Pues, gobernanza y objetivos claros. Es decir, quien ha de tener el control, el liderazgo estratégico, la titularidad y la capacidad estratégica de toda la provisión es el sector público, sí. Y una gobernanza clara, con una cierta previsibilidad, es decir, que puedas avanzarte a determinadas situaciones que puedan suceder

mientras dura el contrato y la relación, para que no te vengan de nuevo. Porque, si no, si la población tiene toda la sensación de que el riesgo solo lo asume una parte y los beneficios van para la otra parte, vamos mal. Es decir, si hacemos una contratación público-privada en materia de infraestructuras y después existen unos radiales que se tienen que cerrar y el coste lo tiene que asumir el sector público, mal.

Gobernanza y objetivos claros: esto es lo que tiene que permitirnos restituir esta confianza de que habéis hablado todos y que es necesaria para seguir colaborando.

Y la colaboración no se acaba con las relaciones mercantiles. Hay otros aspectos en los cuales también hay colaboración público-privada, como por ejemplo en el diseño. No puedo evitar, ante este auditorio, hacer referencia a algunas cosas que estamos



haciendo en el Departamento que no son relaciones público-privadas en el sentido estrictamente mercantil, pero sí lo son en cuanto a la definición y a compartir objetivos estratégicos, política de clústeres. Este es un ámbito de la colaboración público-privada en que nosotros intervenimos, aunque el liderazgo lo tiene el sector privado. Nosotros ayudamos, intentamos ayudarlos e implicarlos.

Y ahora que se habla tanto de la denominada tasa turística, también podemos mencionar la corresponsabilidad con la gestión de este impuesto. Se trata de un impuesto de la Generalitat, que cobra la Generalitat y que se reparte de forma corresponsable entre el sector y la Generalitat. Y lo mismo podemos decir del Pacto Nacional por la Industria, que ahora queremos impulsar. Aquí sí tiene que haber colaboración público-privada, en el sentido de que las decisiones que nosotros queremos como

Administración –y también los ayuntamientos– han de ser participadas por el sector privado y han de tener un marco estable y temporal largo, con independencia de los gobiernos, para poder fijar unos objetivos y facilitar el desarrollo de la actividad industrial en nuestro país. Y estos también son ejemplos de colaboración no estrictamente mercantiles.

Y, acabo. La colaboración público-privada existe y ha de continuar existiendo en el futuro. Pero, como decía Miquel Roca, queremos hacerlo tan bien que nos estamos alejando de nuestro propósito y le estamos poniendo muchas trabas. Tenemos que aprovechar todos los cambios para intentar generar más confianza, pues, a fin de cuentas, el resultado de esta colaboración tiene que ser más nivel de bienestar y más justicia para todos los ciudadanos de este país.

Muchas gracias.



ESADE

UNIVERSITAT RAMON LLULL