

LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA (CPP) I CREACIÓ DE VALOR PÚBLIC

Albert Serra Martín

Economista i consultor en gestió pública. Exdirector de l'Institut de Governança i Direcció Pública i del programa Partners d'ESADE

Públic i privat: el debat interminable

Les relacions entre públic i privat estan actualment sotmeses a un escrutini social dur i fortament crític. Aquestes posicions crítiques tenen dues vessants que es complementen però que és fonamental diferenciar per a l'anàlisi del tema.

D'una banda, les crítiques tenen una vessant ideològica i política que enllaça amb les tradicions marxista i d'altres corrents de pensament anticapitalista. Aquests posicionaments, de llarg recorregut, s'adapten a l'actualitat a partir de la situació política i les pràctiques de governança dominants i les forces polítiques presents en l'arena electoral i es basen en la deslegitimació del dret de propietat, especialment pel que fa als mitjans de producció. Des d'aquí, la deriva cap a la deslegitimació de qualsevol contaminació privada de la gestió pública és immediata. També, però, és inevitable donar per bona la hipòtesi que la propietat privada és intrínsecament immoral i perversa. En les societats democràtiques madures aquest argumentari no suporta la més mínima prova de realitat. Allà on s'estan produint victòries electorals basades en aquest argu-

mentari la posterior pràctica de govern dels guanyadors es debat entre decisions simbòliques irrelevantes i deixar el tema per a temps millors o, directament, incorporant, fins i tot, males praxis en l'acció de govern amb altres clienteles.

D'altra banda, hi ha una vessant crítica que s'origina en les pràctiques de la col·laboració publicoprivada (CPP) que es realitzen a diferents països. Certament, tot i que no és genètica, la CPP ofereix una possibilitat de perversió altament temptadora. La CPP, de fet, i cal dir-ho sense gaires miraments si es vol millorar la situació, és l'instrument que permet, en els Estats democràtics avançats però no gaire, vehicular la corrupció. L'única forma de transferir recursos públics fraudulentament fora del sistema públic és la via de la contractació pública, com és sobradament i desgraciadament conegut a Espanya inclosa Catalunya. O és aquesta via o només queda la caixa en metàl·lic dels fons de rèptils (cas Roldán); o sigui, molt pocs recursos i molt inaccessibles per als corruptes. Només en països amb dictadures, o governs oligàrquics fora de cap control social, és possible accedir directament al tresor públic.

Si aquesta pràctica perversa esdevé una part significativa de la gestió de la relació públic-privat, el qüestionament de la CPP adquireix una dimensió política i de seguretat jurídica que va molt més enllà de les posicions ideològiques que estan a favor de l'eliminació del dret a la propietat privada. Aquesta pràctica perversa de la CPP pot arribar fins al punt que la CPP

sigui percebuda per una part rellevant de la societat com a sinònim de corrupció sistèmica.

Aquesta segona vessant crítica de la CPP és la que considerem decisiva per fer possible un procés de creació de valor públic capaç d'aconseguir la màxima qualitat i eficiència per al ciutadà, usuari de béns i serveis públics i contribuent fiscal. Sense negar la pertinència del debat ideològic i polític sobre el dret de propietat o la moralitat de la dinàmica del mercat privat, no és aquest el centre de la reflexió que ens ocupa. Hi ha altres dimensions de la CPP que són tan o més rellevants i pertinents que aquestes, entre aquestes l'econòmica, la productiva, la tecnològica, l'organitzativa i la jurídica i, molt principalment, el sistema de governança de la relació, inevitable, entre públic i privat.

Abast de la reflexió i aclariments terminològics

La col·laboració publicoprivada té un nombre considerable de definicions i de termes que la identifiquen. La primera feina és proposar un àmbit de referència i identificar-ne el contingut i explicitar les terminologies, sobretot el acrònims, i les diferències entre aquests, si és que n'hi ha, que no sempre és el cas. De fet, en textos anteriors, qui això escriu utilitzava l'acrònim CPP, igual que ara, però el terme inicial era *cooperació* en lloc de *col·laboració*, com aquí es proposa. La raó d'aquest canvi no és rellevant i té a veure amb una tendència d'usos que segurament s'origina amb la figura del contracte de col·laboració publicoprivada introduït en la llei de contractes de l'Estat espanyol del 2004 que ha estat eliminat en la nova Llei de contractes del 2017, com explica en detall Neus Colet en el seu article en aquest mateix Dossier.

A aquesta primera matisació cal incorporar-ne de més rellevants conceptualment. S'utilitzen o ho han estat les expressions *partenariats publicoprivats* o *associacions publicoprivades*, originades en el món anglosaxó com a *public private partnerships*. Aquesta formulació ha estat vinculada a les operacions de finançament i realització de grans inversions o, alternativament, a associacions entre agents públics i privats creades per a la realització de projectes de llarga durada. Una versió més afinada ha estat la PFI (*private finance initiative*) utilitzada al Regne Unit com a mecanisme d'implicació del sector empresarial en la inversió i gestió de grans infraestructures amb resultats poc clars. Una derivada d'aquesta fórmula ha rebut el nom de mètode alemany i ha estat utilitzada, no amb gaire fortuna, a Catalunya, com expliquen i valoren abastament Jordi Sort i Marc Noguera en el seu article, en el qual

utilitzen l'acrònim CPP per analitzar aquesta experiència seguint la terminologia de la Llei de contractes del 2007.

Finalment, i deixant de banda altres formulacions existents menys rellevants, cal intentar clarificar el terme més utilitzat en aquest camp, especialment en el nivell de la confrontació política i ideològica: la privatització.

La forma més simple de manifestar oposició a la col·laboració publicoprivada és assimilar-la a **privatització**. Qualsevol presència empresarial, o fins i tot social (tercer sector o ONG), en el procés de creació de valor públic, en qualsevol part d'aquest procés, s'identifica com una deriva privatitzadora que se suposa que elimina la naturalesa pública i totes les seves característiques del servei o bé proveït. Aquesta interpretació condueix a la confusió sobre el mateix concepte d'allò que és públic i perverteix l'aportació de valor públic i la mateixa idea de col·laboració publicoprivada.

Hi ha debat sobre el tema en l'àmbit econòmic. Alguns autors defensen que *privatització* significa presència del mercat en un procés de creació de valor públic, i el terme serveix tant per definir col·laboracions publicoprivades com per definir processos d'exclusió de determinats serveis de l'àmbit públic, que sí que seria privatització.

La proposta d'àmbit de referència que proposem aquí inclou, en la col·laboració publicoprivada (CPP), tots aquells processos de creació de valor públic que es realitzen sota la titularitat del sector públic i sota la seva garantia de provisió i que inclouen en el seu procés de prestació moltes o algunes aportacions del sector empresarial o del sector social. En altres termes, l'aproximació proposada inclou en el perímetre de la CPP totes les figures de la legislació sobre contractació pública i algunes més, que aporten caràcter públic i garantia de provisió de determinats serveis i béns, entre les quals es poden considerar les regulacions de mercats sectorials que es consideren d'interès públic i d'accés universal (el que a França es coneixen com a serveis d'interès general i que pot incloure energia, aigua, transport, entre d'altres) així com formes associatives compartides (consorcis o societats mixtes, entre d'altres).

Aquesta delimitació exclou el concepte *privatització*, que només és aplicable quan l'Estat retira la seva presència com a proveïdor d'un determinat bé o servei, en qualsevol forma, en un mercat determinat i aquest passa a ser gestionat sota la lògica del mer-

cat privat i per l'oferta, la demanda i el preu, en el marc de les normes de la seguretat jurídica mercantil inespecífiques sectorialment i que regulen els "negocis" de forma genèrica. És altament rellevant en la reflexió sobre CPP establir aquesta delimitació de manera clara i precisa. Els conceptes **provisió** i **producció/prestació** de béns i serveis són decisius per a aquest propòsit.

Provisió i prestació de serveis públics

La posició relativa de la CPP en la gestió dels serveis públics es pot situar, en una primera aproximació, a partir de la diferenciació dels conceptes de **provisió** i de **prestació/producció** de béns i serveis públics. Aquesta diferenciació és la que ens facilita distingir amb claredat considerable entre privatització de béns i serveis públics i col·laboració en la gestió de les polítiques públiques i el procés de creació de valor públic.

Entenem per **provisió** pública de béns i serveis públics l'acció de govern que garanteix l'assegurament de l'accés de la ciutadania, sota els criteris establerts pel govern i el poder legislatiu, en igualtat de condicions en les mateixes circumstàncies, al valor públic que el sistema públic ha compromès amb la ciutadania.

En canvi, entenem per **prestació o producció** dels béns i serveis públics la realització dels processos tècnics, administratius i organitzatius necessaris per produir i prestar aquests béns i serveis.

La rellevància d'aquesta distinció radica en el fet que la **naturalesa pública** dels serveis ve determinada pel contingut i les condicions, establerts en els corresponents marcs legals vigents en cada moment, en què aquests són accessibles per a la ciutadania. La forma en què aquests béns i serveis siguin produïts i els agents que intervinguin en aquesta producció no altera ni modifica la substancialitat pública dels serveis lliurats a la ciutadania sempre que aquesta es produeixi, estrictament, sota les condicions establertes per la llei.

La provisió dels béns i serveis públics inclou:

- La decisió política del govern, adoptada en el marc legislatiu vigent, que promou la creació d'una oferta de servei públic.
- La fixació del contingut de servei detallat d'aquesta oferta, tècnicament coneguda com a carta de servei.
- L'assignació de recursos públics destinats a finançar part o la totalitat del cost d'aquest servei.

- La fixació de les condicions i drets d'accés assignats a la ciutadania o a una part d'ella, en condicions d'igualtat d'accés en les circumstàncies previstes en la normativa corresponent i la fixació de l'aportació econòmica que correspongui a cada situació social i econòmica per part del ciutadà.

- La prestació/producció dels béns i serveis públics determina la forma i els agents responsables de la realització del procés tècnic que garanteix la prestació (o producció) del servei en condicions d'eficàcia, eficiència i qualitat òptimes i fixades per l'autoritat pública en compliment del compromís públic de provisió d'un determinat valor públic assumit per l'Administració pública.

En aquest marc de treball es concreta la possibilitat de la CPP com a instrument de millora de la producció dels serveis públics sense alteració de la seva naturalesa pública i es configuren els principis següents:

- La naturalesa pública de qualsevol servei públic la determina el model de provisió sostingut per la legislació sobre drets d'accés a béns públics i el pressupost públic.
- La forma de prestació dels béns i serveis públics es determina sobre la base de garantir qualitat i eficiència de la producció i aquesta es deriva de l'especialització i la capacitat dels operadors i no de la seva titularitat.

La cooperació publicoprivada en la implementació de les polítiques públiques és ja un fet irreversible encara que la qualitat d'aquesta cooperació sigui manifestament millorable. Són ja poques les polítiques públiques en què no hi ha algun tipus de cooperació rellevant. Potser les que comporten exercici d'autoritat siguin les menys adequades a aquesta cooperació. Per contra, les polítiques públiques basades en la prestació de serveis són cada vegada amb més intensitat usuàries d'estratègies de CPP.

Valor públic i col·laboració publicoprivada

L'acció de govern i l'actuació del sistema públic s'ha conceptualitzat, ja fa un parell de dècades,¹ com un procés de producció de valor de naturalesa col·lectiva, i no individual (com ho és l'anomenat *mercat privat*), tant pel que fa al procés de producció com a la seva distribució i consum.

¹ Moore, Mark (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

“L’acció de govern i l’actuació del sistema públic s’ha conceptualitzat com un procés de producció de valor de naturalesa col·lectiva i no individual”

Aquest procés de creació de valor s’ha modificat al llarg dels segles i amb especial intensitat a partir de mitjan segle XX. Durant segles el govern, fos el que fos, se centrava en la creació, pràcticament, d’un únic valor: la seguretat en sentit ampli. S’inclou en el concepte *seguretat*, almenys, dues dimensions: seguretat física, interna i externa (territori) i seguretat jurídica (drets econòmics, patrimonials, civils, fiscals) progressivament creixent i ampliada. Seguretat acompanyada, des del principi dels temps, de fiscalitat, destinada a finançar dues coses: la seguretat garantida i l’aparell i els gestors d’aquest aparell necessaris per produir-la (Estat, amb rei o sense, govern, milícia, judicatura i el que correspongui en cada cas).

Aquest procés de producció de valor es defineix per una cadena de valor específica. Els **inputs** fiscals financen la realització de **processos** que permeten aconseguir uns **outputs** que són distribuïts a la societat i entre la **ciutadania**, sovint de forma indivisible individualment, i que generen els **outcomes** esperats. En el tema que estem tractant, la seguretat col·lectiva i individual per a tota la ciutadania sense consideració per la capacitat individual de compra.

Aquesta funció productiva de l’Estat, garantir la seguretat, es basa fonamentalment en el principi d’autoritat imposada (absolutisme de qualsevol tipus) o reconeguda democràticament. No hi ha gaires interrelacions amb la resta de l’activitat productiva de la societat excepció feta de la via fiscal. El sistema de producció de valor és força autàrquic o, per situar-nos en un marc conceptual més actual, un model fordista de producció. Alguna CPP hi podríem trobar, però, segurament molt primària. L’espai públic es manté fortament diferenciat de l’espai privat tot i una creixent interacció progressiva que es pot percebre en la indústria militar o en la recerca i la innovació, per exemple.

A finals del segle XIX i sobretot a partir de mitjan segle XX s’inicia una nova forma d’entendre el paper de l’Estat que culmina en l’estat del benestar. No és aquí el lloc adequat

per analitzar aquesta transformació però cal deixar una constatació. L’àmbit públic, amb l’estat del benestar, amplia la seva producció de valor a béns i serveis basats en el coneixement, l’especialització tècnica i la tecnològica, la relació interpersonal, l’atenció individualitzada a la recerca del benestar social col·lectiu i individual. Però ho fa mantenint una lògica de finançament i de distribució que no passa pel preu sinó per la llei i els drets d’accés que, a través de la llei, adjudica al ciutadà amb independència i al marge del cost individual.

Aquesta evolució, molt ràpida, que fa l’Estat des d’una producció de valor focalitzada en la seguretat i en l’exercici de l’autoritat cap a una diversificació amplíssima de la seva proposta de valor a la societat, que convergeix amb l’oferta del mercat, crea un escenari de treball radicalment diferent, en almenys tres àmbits principals.

En primer lloc, la diversificació de l’activitat pública provoca el mateix efecte que provoca la diversificació en la producció industrial. Un increment exponencial de la complexitat tècnica, tecnològica i productiva que esdevé immanejable. La integració total de la cadena de valor en la mateixa organització (fordisme) genera la màxima eficiència quan no hi ha diversificació de producte. Ford aconsegueix el seu gran èxit amb el Ford T perquè compleix una condició. Serà bo i barat si és sempre el mateix Ford T encara que, seguint l’ocurrència, sembla que del mateix Henry Ford, se’n podrà triar el color, sempre que sigui el negre. L’eficiència i la qualitat tenen un límit difícil de superar. Un nombre il·limitat de processos combinat amb un nombre il·limitat de productes altament diferenciats fan immanejable la producció.

En segon lloc, l’evidència que la qualitat del valor creat depèn directament del nivell de coneixement i de la millora tècnica i tecnològica continuada, tant dels serveis (o productes) com dels processos que s’han d’executar. O sigui, la capacitat de millorar el *know how* de manera contínua en tots els àmbits de les activitats realitzades és una condició necessària per assegurar la qualitat. Un exemple senzill per no allargar l’anàlisi. És imaginable gestionar la mobilitat de persones i mercaderies internalitzant la producció en una Administració pública local, posem per cas, de tots els elements que intervenen en una política de mobilitat? Vialitat, senyalització, vehicles (automòbil, vehicles pesants, aviació, navegació, etcètera) energia, infraestructures, manteniment, operació de

vehicles, organització de la interoperabilitat, i tota la resta. La resposta sembla evident. De fet, l'aportació de valor públic només resideix en un element. Garantir l'accés a la mobilitat a tota la ciutadania i no pas, o no necessàriament, fabricar, generar i subministrar energia o conduir autobusos.

En tercer lloc, el dimensionament de volums amb el consegüent dimensionament de recursos i capacitat productiva. El funcionament dels serveis públics requereix de creixents tipus d'*inputs* o components en volums i característiques tècniques que requereixen de dos condicions per garantir-ne la viabilitat econòmica: volums de producció alts i nivells d'especialització productiva molt alts. Al mateix temps, la innovació aporta eines cada vegada més específiques per diferents actuacions. La combinació d'ambdós factors porta al desenvolupament de solucions en l'àmbit empresarial que no més tenen sentit si disposen de demanda internacional, interregional o interurbana. Per disposar des d'un accelerador de protons fins a un centre de reciclatge especialitzat en PVC calen moltes administracions públiques, nacionals, regional i locals i un especialista molt especialitzat en el tema capaç de construir i operar el servei.

Queda molt per aprofundir en el tema però es pot proposar una consideració des de la qual continuar treballant. L'opció pública o privada pot ser ideològica o política i no són consideracions que hagin de quedar al marge de la reflexió. És perfectament plausible imaginar situacions en les quals la raó per internalitzar o no un procés o un servei sigui estrictament política i, al mateix temps, de qualitat i eficient. En general, però, la raó fonamental de la necessitat de la cooperació entre diferents agents productors o prestadors per obtenir la màxima creació de valor públic estarà més a prop de criteris de qualitat, d'eficiència, de capacitat organitzativa, d'economia o d'especialització que de cap altre. Una posició ideològica genèrica o un posicionament polític dogmàtic contra la CPP tindrà més a veure amb la defensa d'un espai de poder o d'interessos corporatius i gremials que amb una millor capacitat de creació de valor públic en benefici de la ciutadania. Com reflecteix l'afirmació segons la qual "la millor empresa pública es la que no existe", feta per Gerardo Díaz Ferran (recentment excarcarat després de cinc anys de presó per diversos fraus empresarials i fiscals), en la presa de possessió de la presidència de la CEOE el 2007, afegint-hi, per deixar-ho clar, que "las empresas públicas que existen lo que tienen que hacer es privatizarse".

“El pressupost públic permet una lectura aproximativa en clau d'estructura del model de producció”

La realitat de la col·laboració publicoprivada. La intensitat sectorial

No hi ha gaire anàlisi, i no és senzilla de fer, sobre la realitat actual de la CPP. Tampoc aquí ens hi podem posar tot i que si és possible proposar alguna metodologia que ajudi a aproximar-se a aquesta realitat i alguna referència concreta.

El pressupost públic permet una lectura aproximativa en clau d'estructura de model de producció. La formulació econòmica del pressupost, a través dels capítols pressupostaris ens poden ajudar a fer una idea d'aquesta estructura. L'anàlisi comparada del capítol 1, en el qual s'inclou la despesa de personal propi, per tant, de producció directa, amb la suma dels capítols 2, 4, 6 i 7 en els quals s'inclouen, respectivament, compres, transferències a tercers, inversions i transferències de capital per inversió, o sigui, la part del pressupost que gestiona el sector privat i social i altres entitats públiques diferents de la titular del pressupost, faria difícil trobar, avui, alguna Administració en què el capítol 1 superi el 50% del conjunt, tot i acceptant que les transferències del capítol 4 poden incloure altres nòmines públiques. I és més que probable que algunes administracions estiguin més a prop d'una relació 30-70 que no pas 50-50. A aquesta aproximació caldria afegir-hi l'anàlisi sobre la creació d'ocupació directa i l'ocupació creada també directament pel pressupost per part dels agents empresarials i socials col·laboradors, sense especular amb creació d'ocupació induïda. I caldria també prendre en consideració el cost del finançament, en el capítol 3, directament destinat a la banca per satisfer el cost de la càrrega financera sense la qual seria inviable la gestió de la tresoreria i, sobretot, el finançament del dèficit.

Aquesta realitat mereix una segona aproximació que ajudaria a col·locar la reflexió sobre la CPP en el seu context real. Aquesta segona aproximació s'ha de centrar en la intensitat sectorial de la CPP que es pot apreciar al sector públic, tant pel que fa a les diferents administracions segons la seva competència territorial (Estat, comunitats autònomes, regions, Administració local) o la funció sectorial (seguretat, ensenya-

ment, salut, indústria, economia, agricultura, inversió, cultura, serveis socials, pensions, etcètera).

Pel que fa a les administracions territorials l'estructura de la CPP ve clarament determinada per les competències assignades. En el nostre cas, la no inclusió de salut i ensenyament, sectors molt intensius en personal propi, tendeix a aproximar les administracions locals cap una significativa tendència col·laboradora en el seu procés de creació de valor.

En el cas de l'Administració de la Generalitat o d'altres comunitats autònomes, el pes d'ensenyament o salut, intensius en persones, i recentment acompanyades de fortes reduccions en la inversió, reforcen la gestió directa. En ambdós casos, però, la forta col·laboració a través de la concertació, manté un escenari de forta col·laboració publicoprivada.

Pel que fa a la intensitat sectorial de la CPP, les diferències entre sectors o polítiques públiques és força rellevant i mereix una anàlisi acurada sobre el que hi ha, de moment, poca feina feta. Només a tall de primera aproximació es poden identificar dos casos extrems en aquets sentit. La política de seguretat pública i la política de salut. En el primer cas, la major part de la despesa i de la feina recau en persones que, a més, necessiten tenir la condició de funcionaris públics, que representen l'autoritat pública i disposen del dret d'ús de la violència legítima de l'autoritat pública. Hi ha també col·laboració publicoprivada als departaments o conselleries d'interior, però es redueix a la compra d'equipament de diferents tipus, entre aquests, armes, vehicles, tecnologies de tractament de la informació i infraestructures diverses. Gens irrellevant però amb poc pes econòmic i mercats poc complexos de gestionar encara que molt especialitzats.

El cas de salut és l'altra cara de la moneda. Mantenint una estructura clau basada també en persones, els professionals de les ciències de la salut, no necessàriament funcionaris, ja que la seva base d'actuació no és l'autoritat pública sinó el coneixement sobre salut. En aquesta base central del sistema de salut, complint rigorosament amb la provisió de serveis encomanda per la llei, poden participar-hi, en les condicions que s'estableixin i per les raons que es considerin oportunes per part del govern, operadors privats o socials per raó de les seves capacitats, localitzacions o recorregut històric en la mesura que formin part de l'estructura social, tècnica i econòmica del país o aportin capacitats necessàries per a la creació de valor. N'hi ha més, però. Sense la col·laboració del sector

sanitari, generador de l'instrumental i el maquinari necessari per donar suport a l'actuació mèdica i sense l'aportació de coneixement i innovació de la indústria farmacèutica global no hi ha sistema de salut ni de qualitat ni eficient.

Convindria fer aquesta reflexió per part de totes les administracions i totes les polítiques. Bàsicament perquè el nivell de dependència i la necessitat de col·laboració pot ser molt alta i pot condicionar tant la qualitat del sistema com la seva viabilitat i sostenibilitat econòmica.

Perímetre i tipologia de la col·laboració publicoprivada

Sobre aquest tema també està pendent de construir algun tipus de consens. Aquest mateix *Dossier* permet percebre aquesta necessitat. Aportem aquí un inici de reflexió i una proposta de tipologia bàsica per a la CPP.

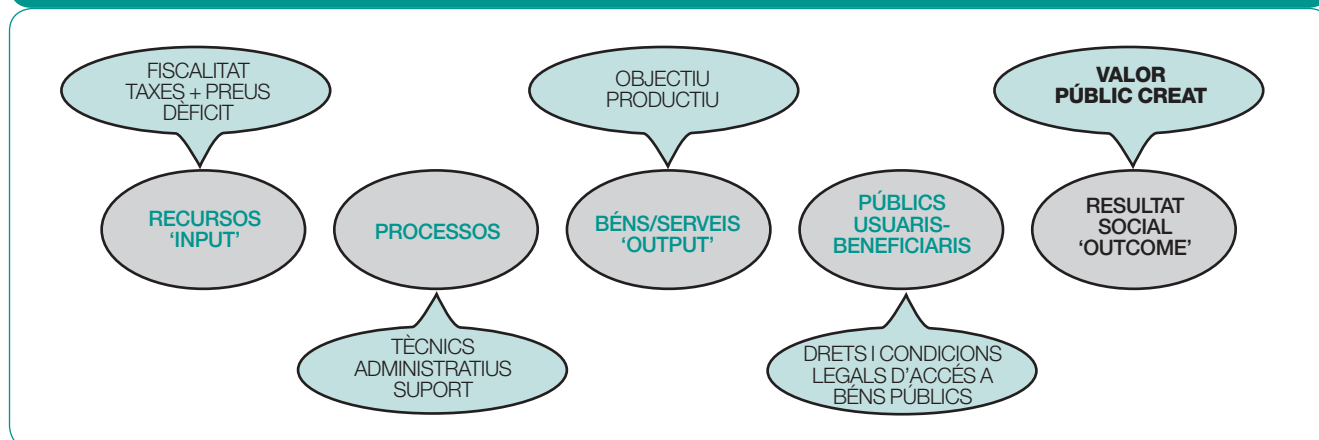
El punt de partida és l'estructura del procés (cadena) de creació de valor. Recordem com hem descrit conceptualment la cadena de creació de valor públic.

El criteri que es proposa per delimitar el perímetre del que inclou la CPP és que si, en algun punt d'aquesta cadena de valor i del seu procés de creació, hi ha la presència d'algun agent, empresarial o social, que complementa els recursos tècnics o les capacitats operatives pròpies i internalitzades de l'Administració, tindrem alguna forma de CPP en aquest procés de creació de valor públic.

La presència d'alguna forma de CPP en la creació de valor públic, com ja s'ha comentat, en cap cas no altera la naturalesa pública d'aquest valor mentre la titularitat pública, l'objectiu social i el marc regulador d'aquesta producció i del seu lliurament a la ciutadania es mantingui inalterable i es faci amb ple compliment de les estipulacions establertes en els marcs contractuals fixats i en la legislació vigent aplicable sobre la matèria de què es tracti.

Des d'aquest criteri es pot construir una tipologia bàsica i sintètica de les diferents formes en què es pot produir aquesta cooperació. Aquestes formes inclouen totes les previsions de la legislació vigent, en cada moment, sobre contractació pública. També, però, es proposa de considerar com a eines de creació de valor públic la regulació dels mercats sectorials i les formes associatives i consorcials que donen lloc a organismes

El procés de creació de valor en el sector públic



estables que aporten valor públic sense mecanismes contractuals. La proposta de tipologia és la següent:

Formes de la col·laboració publicoprivada

● Regulació de mercats sectorials

● Coproducció de béns i serveis

- Compra
- Externalització
- Concessió
- Concertació
- Subvenció

● Finançament i gestió d'infraestructures

● Partenariats cooperatius

- Cooperació associativa
- Xarxes
- Projectes

Sense entrar en una anàlisi detallada de cada una d'aquestes formes, es comenten breument les raons de la seva inclusió a continuació.

En el cas de la regulació de mercat, probablement la forma més lleugera de CPP, però amb un fort impacte en la creació de valor públic, es tracta de limitar l'acció del mercat per raons d'interès general i garantir l'accés a determinats béns en condicions establertes normativament i no a través de la capacitat d'assumir el preu de mercat per part dels usuaris, amb repercussió, sovint, en els pressupostos públics. Aigua, energia, comunicacions, monopolis naturals (espai aeri, comuni-

cacions digitals, espai radioelèctric), béns d'interès general, drets socials, etcètera, poden ser proveïts pel mercat sota limitacions que generen valor públic que crea la regulació. Els recents debats sobre pobresa energètica il·lustren bé aquest tipus de col·laboració, sovint poc desitjada i polèmica, però, inevitable per al bon funcionament social.

El segon i tercer bloc de tipus de cooperació recull, bàsicament, totes les fórmules contractuals de la legislació de contractació pública. Des de les senzilles compres de matèries bàsiques, com el paper de fotocòpia, fins a les sofisticades fórmules de finançament i gestió de grans infraestructures. Hi ha debat sobre si la CPP s'hauria de referir només a aquestes darreres o similars. La raó per proposar un perímetre ampli és que la diferenciació és discrecional i no considera variacions fonamentals que es poden produir en els "mercats públics". Dos arguments a favor d'aquesta opció són, en primer lloc, la forma de compra de paper, d'un ordinador, d'un accelerador lineal no presenta variacions estructurals. En segon lloc, el que fa no gaire temps era compra de paper ara pot ser un servei d'escanejat de documents i impressió que inclou repositori digital i servei de manteniment. No visualitzar integradament l'aportació d'eines i serveis condueix a no considerar la possibilitat de substitució de productes i processos en la creació de valor públic.

El darrer bloc de cooperació inclou aquelles relacions en les quals l'autoritat pública en què descansa la regulació o el marc contractual que ordena la relació client-proveïdor en la compra de productes i capacitats de gestió no estan massa presents i la relació esdevé més equilibrada i igualitària. Els consorcis publicoprivats en són probablement el millor exemple.

“La gestió del procés de creació de valor públic sembla que s’ha de concentrar en la gestió del procediment de contractació pública”

La gestió de la col·laboració publicoprivada

Arribats en aquest punt, sorgeix una pregunta inevitable. Si la naturalesa de la CPP forma part necessària del vigent model polític, econòmic tecnològic i de governança, convé intentar explicar què pot explicar la visió altament negativa d’una part important de l’opinió pública, la considerable quantitat de casos de corrupció i, el que és molt pitjor, el nombre encara molt més alt de casos que denoten connivència amb cobertura legal de moltes operacions publicoprivades que generen millores espectaculars dels comptes de resultats de moltes empreses, no només les grans, i ben minsos resultats en termes de creació de valor públic, si no directament destrucció i dilapidació del patrimoni públic. La llista és massa llarga. I segurament és aquesta darrera realitat, la connivència a prioritzar objectius aliens al valor públic, des del mateix marc legal vigent, la que més destrueix la legitimitat social de la CPP. Es pot practicar la CPP, intensament i legalment, sense crear valor públic o destruint-ne i creant, alternativament, bons resultats empresarials, considerables transferències de recursos il·legítimes i finançar portes giratòries d’ampli abast.

Hi ha problemes com Gürtel, el 3% i d’altres. Però n’hi ha més a la Línia 9, les autopistes radials, els AVE, els aeroports o Castor. I també hi ha una llista de casos menors a totes les administracions públiques en major o menor mesura. I és un fet global; però no en la mateixa dimensió a Espanya que en altres països de l’OCDE com a mínim. I el que explica aquesta situació no és la naturalesa suposadament perversa de la CPP sinó la seva gestió.

La gestió del procés de creació de valor públic, pel que fa a la CPP, sembla que s’ha de concentrar en la gestió del procediment de contractació pública, que sense cap dubte planteja reptes i exigències importants. L’anàlisi del procés de creació de valor i d’experiències conegudes mostra altres possibilitats.

La gestió de la CPP comporta, seguint el fil del procés de creació de valor, la realització d’un procés de més recorregut que la realització d’adjudicacions i contractes administratius.

Cal considerar, com a mínim, les etapes de treball següents:

1. Identificació i optimització del procés de creació de valor

Prèviament a la contractació caldria tenir clar què es pretén aconseguir en termes d’*outcome*, quin és el millor procés per fer-ho, quines tècniques i tecnologies estan disponibles, quins són els operadors més adequats per a cada tasca en termes de qualitat i cost. O sigui, caldria definir amb precisió què es pretén i qui pot ajudar a aconseguir els objectius. Els compradors públics haurien de conèixer els seus potencials proveïdors en molta profunditat. Aquesta fase de “gestió del producte i del mercat” està, en general, completament descuidada en la gestió pública.

2. Gestió de la contractació

És l’aspecte més conegut i, com correspon a una Administració de naturalesa encara fortament jurídica, el menys mal resolt. Amb dos punts, però, sovint molt febles que es deriven de l’absència de consistència de la primera fase: en primer lloc, plecs de condicions tècniques burocratitzats o fotocopiats, que defineixen poc els *inputs*, els processos, els *outputs* i les eines d’avaluació dels resultats esperats; en segon lloc, una cessió generalitzada de posició pública en l’assignació de riscos. La major part dels estrepitosos fracassos de la CPP parteixen d’una assignació de riscos totalment decantada cap al sector públic.

3. Seguiment i gestió de l’execució de les col·laboracions publicoprivades

La fase d’execució encaixa les assignacions de riscos desequilibrades i disposa de pocs recursos i capacitat, segurament també voluntats, de forçar compliments rigorosos de la lletra i l’esperit dels acords CPP. El mateix disseny feble dels plecs de condicions tècniques, o de les condicions de col·laboració, ja fa gairebé impossible garantir una execució correcta.

4. Avaluació del valor creat i aportat pels diferents operadors implicats

Poca cosa cal comentar. No hi ha avaluació en termes de valor públic creat. Entre altres coses perquè no està clar, massa sovint, quin s’havia de crear.

La millora radical del model de gestió de la CPP és, probablement, la clau de volta que pot permetre poder comptar amb aquesta eina indispensable en el procés de creació de valor públic i construir-ne una legitimitat ideològica, política i

social sòlida sense que aquesta cooperació sigui percebuda per la societat com un instrument de connivència entre Administració, empreses i sector social.

Els reptes de la cooperació publicoprivada

La cooperació publicoprivada, situada en el marc de garantir la provisió de béns i serveis públics de qualitat i amb eficiència, requereix afrontar reptes de difícil solució que han de donar suport a una concepció del procés de creació de valor públic entesa com una funció que correspon assumir des de totes les capacitats disponibles en el sistema social i econòmic a partir del lideratge de la governança pública. Aquests reptes són molts i en molts nivells. Tres àmbits de treball poden ajudar a afrontar-los:

- La cooperació publicoprivada, en l'accepció que aquí s'ha proposat, es planteja com un instrument estratègic que es fonamenta en l'especialització i en les capacitats diferenciades dels diferents agents econòmics i socials per aconseguir la gestió òptima de les polítiques públiques, fent compatibles, complementaris i sinèrgics els propòsits de l'acció de govern amb els requeriments i condicionaments a què estan subjectes les empreses privades i les organitzacions socials.
- La cooperació publicoprivada necessita, per desenvolupar-se, entorns institucionals i corporatius dotats de seguretat jurídica, econòmica i financera, legitimitat política i social, definició explícita d'objectius orientats a la creació de valor públic i mecanismes consistents i absolutament transparents d'assignació de recursos, de riscos, mecanismes de seguiment, rendició de comptes, responsabilitat i responsabilització. Una rigorosa pràctica d'*accountability* ha d'acompanyar l'acció pública i, molt especialment, la cooperació publicoprivada.
- La gestió de la cooperació publicoprivada exigeix aprenentatges i canvis en les cultures, les percepcions, els instruments de gestió i els rols dels diferents agents que participen en aquesta cooperació, com també, i sobretot, de les capacitats dels directius públics i privats responsables de gestionar-la. Les relacions publicoprivades estan fonamentalment sotingudes, encara, per estereotips i per intents continus de forçar el domini dels sistemes d'objectius de cada part sobre l'altra. La sostenibilitat i consistència de la cooperació exigeixen nous desenvolupaments en les formes de gestió respectives, requereixen l'eliminació d'aquests estereotips, desco-neixements i ignoràncies mútues i exigeixen que es busqui la

compatibilització de sistemes d'objectius, diferents per definició, i no subordinables mecànicament els uns als altres.

Encara som lluny que hi hagi aquestes condicions de treball a l'àmbit de la cooperació publicoprivada. I ho som molt més en l'àmbit de la comprensió global del sistema de cooperació que no pas en el desenvolupament d'eines concretes de gestió. Però aquestes eines no produeixen el resultat adequat en un escenari infestat de desconfiances i enfangat en la mera captura de pressupost o en la gestió burocràtica de processos d'alta complexitat organitzativa i tècnica. La cooperació publicoprivada es basa en la diferenciació de rols i objectius. Des d'aquesta diferenciació es pot albirar més clarament la complementarietat entre ambdós sistemes d'objectius i grups d'agents i operadors. I aquesta complementarietat és la font de valor afegit i sostenibilitat estratègica de les polítiques públiques i de la mateixa cooperació publicoprivada. ■