

Título de la ponencia tercera: Los partenariados público-privados y la creación de valor público

Autor: Carles Ramió

La complejidad tecnológica, social y económica derivada de la globalización ha generado a las organizaciones una sensación de soledad. Pueden ser muy eficaces, tener dominado su nicho de mercado, poseer grandes dimensiones,... pero difícilmente logran sobrevivir sólo con sus propias capacidades. El problema de estas organizaciones es una soledad, una autarquía que no las hace suficientemente sólidas para afrontar los retos actuales. Es imprescindible operar en complejas redes interorganizativas que posibiliten economías de escala y alcanzar los complementos que permitan un rendimiento más eficaz y eficiente. Vivimos en un mundo competitivo pero en un marco cooperativo con densas redes organizativas que intercambian constantemente capacidades y conocimientos. Competencia y cooperación son conceptos aparentemente antagónicos pero, en cambio, complementarios: la competencia estimula la cooperación.

Las administraciones públicas ungidas por su enorme poder vinculado a las funciones de soberanía, al monopolio de la violencia y a su capacidad reguladora creyeron en su momento que podían seguir viviendo en solitario. Las instituciones públicas han tenido normalmente a una malsana prepotencia que ha generado culturas autárquicas e incluso, en el peor de los casos, perfiles psicológicos autistas. Este es un camino inviable con el que no se puede hacer frente a los retos de las propias administraciones públicas, por ejemplo: regular con eficacia un sector privado cada vez más complejo y prestar servicios públicos de calidad con unas tendencias de crecimiento exponencial tanto en su diversidad como en su profundidad (por ejemplo la universalización de los servicios sociales). Actualmente ni las más grandes instituciones públicas, las administraciones centrales de los países desarrollados, tienen capacidad por sí mismas para afrontar los retos de un mundo globalizado. Ni sus millones de empleados públicos, ni sus apabullantes recursos, ni su poder legal les confieren el privilegio de poder actuar en soledad. Son leviatanes con pies de barro que generan complacientes sonrisas a las grandes organizaciones multinacionales privadas. Ante esta situación en peor posición están las administraciones subestatales con reducidas capacidades. El ejemplo más evidente es la administración local, que en países como el nuestro que apostaron históricamente por un nada razonable inframunicipalismo, que agrupa miles de pequeños

aparatos administrativos que no sólo no pueden afrontar los nuevos retos sino que tan siquiera son capaces de resolver por sí mismos sus problemas más domésticos.

Por otro lado, se ha producido otra transformación significativa que ha consistido en fusionar mundos, antes separados en galaxias, que operan por medio de constelaciones muy diversas y con arquitecturas variables. Ya no se puede hablar del mundo de las instituciones públicas, ni del mundo de las empresas privadas, ni el mundo de las organizaciones del tercer sector, ni del mundo de la ciudadanía. Son mundos que no existen y que ya sólo están presentes en viejas cartografías euclidianas. Ahora el universo está dominado por constelaciones que agrupan al sector público, al sector privado, al tercer sector, a los ciudadanos tanto individuales como agrupados. Vemos con asombro como distintos planetas se juntan y se separan en una lógica promiscua donde aparecen partenariados muy diversos: partenariados entre administraciones y empresas privadas, partenariados entre administraciones y tercer sector, entre administraciones y colectivos de ciudadanos, entre empresas y tercer sector, entre empresas y tercer sector con ciudadanos, etc. Estas combinaciones tienden al infinito.

Después de sobrevolar sobre estas dos grandes transformaciones se impone poner los pies sobre el suelo y ser más concretos. El objetivo de esta ponencia es hacer una parcial exploración y análisis de las lógicas de los partenariados que impulsan las administraciones públicas para hacer frente al reto de sobrevivir en este marco de complejidad. Las conclusiones más relevantes son las siguientes:

- 1) ***Fuera prejuicios:*** *los partenariados entre administraciones públicas y con el sector privado son imprescindibles para el desempeño de un buen gobierno y de una buena administración en el marco de un sector público avanzado que aspira al máximo bienestar de los ciudadanos.*

En el mundo académico y en el mundo de la gestión pública real subyacen de forma más implícita que explícita dos posiciones: los que están en contra de los partenariados público-privados o que, al menos los perciben con muchas reticencias; y los que están a favor de estos mecanismos de colaboración y cooperación entre administraciones y

organizaciones privadas. Es un debate yermo, totalmente descontextualizado de la sociedad actual. Hoy en día nadie ya puede poner en duda que para lograr un sector público con un buen rendimiento y unos servicios públicos de calidad sostenibles económicamente es imprescindible la colaboración público-privada, sea por la vía de las externalizaciones o por otros mecanismos. En este sentido para mantener unos estándares elevados vinculados a un Estado del Bienestar es imprescindible adoptar mecanismos de cooperación, colaboración y competencia entre las administraciones públicas y el sector privado. Los monopolios institucionales y conceptuales forman parte del pasado, de un modelo de Administración clásica anclada en las competencias de soberanía y en un incipiente y precario Estado del Bienestar. Una buena administración debe profundizar en los mecanismos de cogestión tanto con otras instituciones públicas, como con organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro como con los ciudadanos. Un buen gobierno debe definir sus políticas públicas buscando la participación y las complicidades de actores no gubernamentales, es decir implementar la gobernanza.

2) *Acabemos con el mito: no es cierto que la gestión privada de servicios públicos siempre es mejor que la gestión directa.*

De todos modos en una parte importante de los que están a favor de la gestión privada de servicios públicos hay la convicción que siempre es mejor optar por la gestión privada y rechazar de manera sistemática la gestión directa. Es un mito, un axioma que carece de fundamento empírico. Para desbloquear estas mentes lo mejor es contemplar los estudios empíricos que han analizado las externalizaciones en los países avanzados de nuestro entorno. Se trata de países que llevan muchos años de recorrido en el fenómeno de la externalización. La conclusión no es blanca ni negra sino que abarca un amplio espectro grisáceo. Detectan externalizaciones que demuestran que la gestión privada es más económica, eficaz y eficiente que la gestión directa. Pero también hacen referencia a externalizaciones que muestran peor rendimiento que la gestión directa. Finalmente muestran ejemplos como en términos económicos y de calidad la gestión directa es equiparable a la gestión privada. Por lo tanto la respuesta a la pregunta ¿es mejor la externalización a la gestión privada? la respuesta es, como la canción, *depende, ¿de que*

depende? pues del ámbito objeto de externalización y de las capacidades organizativas de las administraciones y de las organizaciones privadas en cada uno de los sectores. Hay que examinar, fuera de maximalismos, caso por caso antes de tomar una decisión sobre la forma de gestión de las competencias y de los servicios públicos.

3) *Asumamos el reto: la transformación de unas organizaciones públicas orientadas a la gestión directa hacia una administración relacional que opera con una red de operadores públicos y privados.*

Desde hace años estamos inmersos en una administración denominada relacional que opera en una red de organizaciones públicas y privadas. Se está abandonando un modelo de gestión directa clásica en la que los directivos públicos disponían de sus objetivos y de sus estructuras, procesos, recursos humanos y económicos para lograr los primeros. Actualmente es usual que un directivo público para conseguir sus objetivos no disponga de ningún recurso directo sino de una red de organizaciones, la mayoría privadas, para alcanzarlos. El problema es que ni las actuales arquitecturas organizativas de las administraciones ni las capacidades profesionales de los empleados públicos están en sintonía con esta transformación de gestión directa a gestión en red. Gestionamos con un modelo anticuado nuevas realidades. Hay que asumir el reto y cambiar los mecanismos de selección y formación de los empleados públicos, con mayores conocimientos de gestión y control interorganizativo, y transformar las estructuras administrativas, de jerárquicas a holísticas, para que estén capacitadas para gestionar en red.

4) *Subsanemos errores I: la necesidad de superar el “enanismo institucional” a la hora de diseñar y gestionar redes público-privadas.*

Muchas administraciones públicas, en especial las locales, no tienen suficiente masa crítica institucional para poder afrontar la complejidad de unos partenariados público-privados. Las posibles soluciones son la creación de mancomunidades de municipios o establecer alianzas con las administraciones locales de segundo nivel (diputaciones, etc.).

El problema reside en las administraciones de considerables dimensiones (Administración del Estado, administraciones autonómicas y grandes ayuntamientos) que si poseen suficiente masa crítica para gestionar la complejidad de las colaboraciones público-privados. Estas administraciones tienen suficiente capacidad para generar un conocimiento técnico transversal muy avanzado sobre la materia y lograr un aprendizaje institucional aunque sea basado en el mecanismo prueba y error. El problema es que usualmente estas grandes administraciones suelen fragmentarse en una infinidad de islas administrativas que externalizan por su cuenta y riesgo sin circular la información y sin aprovechar las capacidades de aprendizaje. Cada departamento, cada pequeño servicio externaliza en una absoluta soledad. De ahí la referencia a “enanismo institucional” que genera una incómoda asimetría: la colaboración entre pequeños ámbitos administrativos, sin capacidades de diseño, control y evaluación, frente a grandes organizaciones privadas (el mercado privado tiende, en sentido inverso, más a la concentración que a la fragmentación) que tienen en sus manos el control de la agenda de los partenariados público-privados. La alternativa es afrontar las colaboraciones público-privadas desde la transversalidad, desde la colaboración y la transferencia del conocimiento entre los diferentes ámbitos de gestión administrativa. Las grandes administraciones públicas deberían disponer de unidades u observatorios especializados en gestión de las externalizaciones que asumieran la función de asesorar a los ámbitos administrativos sectoriales en esta materia.

5) ***Subsanemos errores II:*** *hay que definir un marco conceptual que establezca límites a las colaboraciones público-privadas.*

En este punto hay que hacer frente a otro axioma que domina la mente de muchos altos cargos, cargos electos y altos funcionarios: cualquier competencia y función de la Administración puede ser objeto de externalización. La evidencia empírica demuestra la implementación de este otro mito: todo lo que hacen las administraciones públicas ha sido objeto de externalización incluso las funciones reservadas, que mantienen su condición pública formal pero que en su gestión real puede estar en manos de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. No hay límites: la externalización de la

seguridad, de las fuerzas armadas, de los centros penitenciarios, del diseño de las políticas públicas, del manejo de información confidencial de los ciudadanos. Los ejemplos son infinitos y algunos llegan a la aberración y han generado alarma social. *Blackwater* es una empresa privada que se ha convertido en unos de los ejércitos más potentes del mundo que opera en la actualidad en cinco guerras distintas, entre las que destaca su dominio en la postguerra de Irak. Otro ejemplo terrible y luctuoso es el del YAK 42 donde una investigación periodística en forma de libro (Mariona Rubio, 2006, “YAK 42. A sus órdenes, ministro”) demuestra que la causa de la tragedia está en una concatenación de errores en sucesivas e inexplicables externalizaciones. Para completar este anecdotario que alcanza el nivel de categoría, destacar una noticia que apareció en el diario El País el 8 de marzo de 2009 con un inquietante titular: “Hacienda privatiza la persecución de los narcos”. El texto empieza de la siguiente forma: “¿Se imaginan a los narcotraficantes perseguidos por trabajadores de una empresa privada? Puede parecer una anécdota, pero se ha convertido en norma a la vista de que el ministerio de Hacienda autoriza que las tripulaciones de helicópteros que participan en operaciones antidroga y de protección de fronteras puedan estar formadas en su integridad por personal privado. El colectivo de funcionarios de Vigilancia Aduanera considera que se ha llegado a una situación insostenible: manejamos información reservada en nuestras operaciones, que termina siendo compartida por personal ajeno a la investigación”.

No hay límites pero los debería haber aunque formemos parte de los que defendemos la gestión privada de servicios públicos. No se conoce ninguna administración que haya hecho un marco conceptual sobre aquellas competencias y servicios que se puedan externalizar y aquellos que no. Habría que considerar y analizar de forma rigurosa la pertinencia de externalizar o no funciones como, por ejemplo, la seguridad, las fuerzas armadas, servicios que manejan información confidencial de los ciudadanos, competencias que afectan a los derechos fundamentales de los ciudadanos (por ejemplo la idoneidad de los adoptantes), el diseño de las políticas públicas (que representa el cerebro de la Administración), la gestión de la tecnoestructura de las administraciones públicas (gestión de recursos humanos, gestión económica, Tecnologías de la Información y la Comunicación), etc.

6) *Subsanemos errores III: la especificidad de las externalizaciones de competencias y servicios públicos y la necesidad de impulsar mecanismos de control y de evaluación.*

Muchos autores equiparan la externalización en el sector público con el *outsourcing* que predomina en las grandes empresas privadas. Pero entre ambas hay una diferencia substantiva: el sector privado suele externalizar sólo una parte de su cadena de producción; externaliza la que no aporta valor pero gestiona directamente aquella parte que considera que sí aporta valor. En cambio, las administraciones públicas suelen externalizar en su totalidad la cadena de producción, externalizando paquetes enteros de competencias y servicios públicos sin mantener una parte de ellas en manos de la gestión directa. Esta diferencia debería dar lugar a alguna reflexión sobre la idoneidad de la forma de externalizar en el sector público y, en todo caso, sobre la necesidad de extremar los mecanismos de control y evaluación de estas externalizaciones.

Es evidente que no puede existir externalización sin un riguroso control y evaluación de la misma. Las colaboraciones público-privadas deben ser objeto constante de escrutinio por parte de las autoridades públicas. El problema es que en España esta máxima pertenece más a la esfera teórica ya que está bastante ausente de la práctica real. Buena parte de las externalizaciones ni se controlan y ni se evalúan y si se hace es de forma muy precaria e insuficiente. En muchas ocasiones el problema es que cuando se decide externalizar un servicio público no se imputan los costes organizativos de su control. Si se imputaran estos esfuerzos no todas las externalizaciones superarían siempre los análisis coste-beneficio. Es decir, muchas veces se externalizan servicios sin que sean viables contemplando el circuito completo que debería agrupar una externalización. La ausencia de control real y de evaluación de las externalizaciones genera una pérdida total del control de la agenda (el conocimiento se evapora) por parte de las administraciones públicas y, además, estos servicios suelen tener problemas de eficacia y de eficiencia (ante la ausencia de control las organizaciones privadas prestadoras del servicio suelen bajar la calidad e incrementar los costes). Es imprescindible que las administraciones públicas se doten de unidades y de personal destinado a controlar las externalizaciones y que no se limiten sólo a diseñar unos pliegos de condiciones que luego no se está en condiciones de garantizar su cumplimiento.

7) Articulamos las innovaciones en gestión pública hacia una mayor transversalidad: los avances de una administración en red deben vincularse a innovaciones como el impulso de las Tecnologías de la Información y los nuevos mecanismos de participación ciudadana.

Las administraciones públicas se han transformado de una forma radical durante la última década. Se podrían poner muchos ejemplos de innovación pero hay tres que son muy destacados. El primero es la proliferación de los partenariados público-privados. El segundo es el enorme impacto en la gestión interna y en la interacción con los ciudadanos de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. El tercero, muy presente en la administración local, lo protagonizan los nuevos mecanismos de participación ciudadana. El problema reside en que estas innovaciones, junto con las otras, van evolucionando en departamentos estancos sin interrelacionarse. No se aprovechan las enormes sinergias que facilitaría una gestión desde una perspectiva transversal de estos parámetros de mejora de la gestión pública. Por ejemplo las Tecnologías de la Información y de la Comunicación deberían ser un instrumento (recordemos que las TIC no son un fin sino un potente pero simple instrumento) para mejorar el diseño y el control de las externalizaciones. Las TIC deberían configurarse en uno de los catalizadores de la transformación de una gestión directa a una gestión en red. Por otra parte uno de los logros de la participación ciudadana debería ser su contribución en decidir que se debe externalizar o no y, también, como mecanismo complementario de control y, en especial, de evaluación de las externalizaciones.

8) Hay vida fuera de las externalizaciones: los partenariados que son objeto de atención en la literatura son las externalizaciones pero no hay que olvidar las colaboraciones entre las propias administraciones públicas y entre éstas y la ciudadanía.

La mayoría de estados modernos se organizan territorialmente en complejos modelos multinivel. En este contexto unas fluidas relaciones intergubernamentales son

imprescindibles. En España este ámbito no ha sido objeto de suficiente análisis y en la práctica institucional suelen predominar más las lógicas de conflicto o de ignorancia mutua que sistemas eficaces de colaboración. En este sentido es muy importante de cara a unos buenos servicios públicos que las administraciones cooperen: que las comunidades autónomas se entiendan mejor con las administraciones locales mediante proyectos concretos de cooperación o mediante sistemas más estables de colaboración (por ejemplo los consorcios). A su vez la administración del Estado debería hacer lo mismo con las comunidades autónomas y con las administraciones locales. Hay que aprovechar los recursos escasos y las positivas sinergias de los partenariados intergubernamentales. Hay que aprender de las prácticas de cooperación entre las organizaciones del sector privado. Pero la cooperación intergubernamental debería realizarse desde la generosidad institucional para que no se produzca una imposición de modelos de las administraciones grandes hacia las pequeñas. Es decir, una cooperación con pleno respeto a la autonomía política y administrativa.

Otra forma de cooperación muy potente es la que puede establecerse entre las administraciones y la ciudadanía. Las prácticas de participación ciudadana representarían una de las posibilidades pero no la única. Existen ejemplos de cogestión de los servicios públicos en el que participan los ciudadanos. Esta alternativa se proyectaría de forma positiva en dos retos: por una parte reducir costes públicos que es una necesidad ineludible desde las crisis económicas de los años setenta que nos dejaron en manos de una denominación incómoda como es la del Estado del postbienestar. Por otra parte se trataría de revitalizar el concepto de ciudadanía y de ciudadanos (que no clientes) mucho más activos en el que no sólo se trata de incrementar derechos sino también en profundizar en las obligaciones.

9) ***Conclusión: Gobernanza Relacional. La colaboración público-privada en la creación de valor público.***

Las múltiples experiencias de colaboración público-privada dan contenido al concepto de gobernanza relacional. Aquí el difuso y prodigado concepto de gobernanza se convierte en real y tangible. Pero la gobernanza no es un fin sino un medio para alcanzar la creación de un alto valor público. Una buena gobernanza relacional implica abandonar mitos y

axiomas no contrastados científicamente, implica transformar la administración pública para que abandone su diseño tradicional y sea capaz de trabajar en red pero dominando esta red. Todos los actores pueden y deben contribuir a proporcionar valor público pero las responsabilidades no son simétricas y las instituciones públicas deben asumir su papel de liderazgo. Hay que aplaudir que vayan cayendo los modelos de servicios públicos autárquicos, monopolistas y autistas pero la alternativa no puede ser el caos ocasionado por un desgobierno en manos de fuerzas centrífugas. La alternativa y el reto es una gobernanza relacional en la que las instituciones públicas lideren la agenda.

10) Propuestas concretas.

La estrategia principal para la mejora en el rendimiento de la externalización es la reducción de la asimetría de información, de ahí el énfasis en las dimensiones en planificación, evaluación y control. A un nivel operativo, las formas de optimizar la inversión en estas dimensiones – que también redundan en la eficacia institucional- son las siguientes y que contribuyen a configurar un modelo proactivo de externalización:

- 1) Deben crearse agencias especializadas (u otros organismos o ámbitos administrativos específicos) en la gestión de externalizaciones, de forma que se acumule el conocimiento en bases de datos, en protocolos para la redacción de pliegos de condiciones, y se centralicen algunas actividades de control y la evaluación. Con ello se cumple un doble objetivo en términos de eficiencia y de eficacia institucional. Por un lado se reducen los costes de transacción de cada proceso de externalización, al integrarse en una unidad especializada. Por otro lado, la creación de agencias de externalización permite una mayor fluidez de la información y sistemas de aprendizaje insitucional entre administraciones y aunar los procesos de externalización de distintas

unidades, e incluso administraciones, con lo que se rompe la insularidad de las administraciones públicas.

- 2) Deben optimizarse el uso de las fuentes de información ya existentes. En este sentido, el empleo de las tecnologías de la información y de la comunicación como un instrumento de control y evaluación de un potencial inestimable, puesto que ofrece la capacidad de llevar a cabo un control en tiempo real de la gestión interna de la organización externalizadora. Además las tecnologías de la información y de la comunicación deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Las tecnologías de la información y la comunicación vinculadas a la gestión en red podrían implementarse con diferentes mecanismos imaginativos. Por ejemplo: puede permitir que la Administración pública matriz esté conectada con las intranets de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional y que ello permita obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.
- 3) Hay que pensar en empleados públicos con un nuevo perfil profesional de gestores de redes de organizaciones privadas (planificación, coordinación, control y evaluación de la red y sus actores) que tengan también conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.) pero que ya no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.) sino que necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones que son las que prestan directamente los servicios públicos. Este nuevo perfil profesional es básico para la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas y debería formar parte del sistema de función pública o servicio civil de carrera

que confiera a estos nuevos profesionales seguridad laboral e incentivos económicos suficientes para estimular la continuidad y una elevada profesionalización.

- 4) Hay que optar por la externalización de un servicio de forma proactiva, buscando como objetivo la mejora de la calidad, la eficiencia, la especialización y la vanguardia tecnológica. Hay que abandonar las externalizaciones reactivas que sólo se justifican por problemas internos –básicamente en materia de recursos humanos- de la propia Administración pública.
- 5) Hay que definir un mapa conceptual, un símil de core business de cada institución pública, que defina con claridad las competencias y servicios públicos que no deben ser bajo ningún concepto objeto de externalización. Desde nuestro punto de vista esta lista no debería ser muy amplia pero afectaría a competencias y funciones vinculadas con la seguridad, con la gestión de información confidencial de los ciudadanos, con la inspección de determinados ámbitos de regulación, con la gestión estratégica de los servicios comunes en materia de personal, economía, informática y tecnologías de la información y la comunicación, con la inteligencia que contribuye a la toma de decisiones, etc. En definitiva habría que hacer un marco conceptual que excluya de la externalización aquellas funciones y competencias que se consideran estratégicas, críticas y sensibles.
- 6) No deben externalizarse nuestros centros de diseño de las tecnologías de la información y de la comunicación (Ramió, 2004). Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas, que hasta ahora es la tendencia más generalizada, sus centros gestores de las tecnologías de la información y la comunicación el resultado es la pérdida absoluta de control de este nuevo ámbito y de una pérdida añadida al control del resto de las externalizaciones. Quizás se puedan externalizar algunos apartados tecnológicos muy concretos pero la parte nuclear del diseño y la

gestión de las tecnologías de la información y la comunicación deberían formar parte de la Administración pública ya que éstas representan su sistema nervioso interno y su radar externo. Los mejores tecnólogos deben trabajar para las administraciones públicas. Las tecnologías de la información y la comunicación deben representar las fuerzas centrípetas que permitan reequilibrar tantas tensiones centrífugas vinculadas a la gestión de redes. Los nuevos valores tecnológicos deben vincularse a los valores públicos.

- 7) Hay que planificar la externalización mediante un detallado análisis del mercado que permita determinar el sujeto activo de la externalización: una organización con ánimo de lucro frente una organización sin ánimo de lucro; una empresa multinacional frente una empresa nacional; una organización grande frente una organización con dimensiones reducidas; una externalización a una única organización frente una misma externalización derivada a varias organizaciones, etc.
- 8) El control y la evaluación debe tener un papel protagonista a lo largo del proceso. El uso de pruebas piloto constituye en este sentido un instrumento altamente recomendable en el proceso decisonal, a fin de reconducir los problemas detectados al ponerse en marcha el contrato. Por otro lado, la aproximación de las externalizaciones al ciudadano mediante los procesos de evaluación también constituye un campo de mejora, puesto que constituyen una fuente de información insesgada a la vez que una fuente de legitimación.
- 9) Debería reflexionarse en la creación de observatorios de externalizaciones, que se encarguen de analizar los procesos llevados a cabo a escala nacional y de investigar las innovaciones que se lleven a cabo a nivel internacional, constituye otra vía para reducir la asimetría de información y mejorar la gestión de las externalizaciones.
- 10) Por último, el alineamiento de intereses entre principal y agente constituye también una vía valiosa para evitar que la externalización

conlleve un resultado subóptimo para las organizaciones públicas. Sin embargo, esta estrategia de mejorar, que se concreta en la creación de partenariados públicos-privados, colaborativos, cooperativos y sinérgicos, queda limitada a determinados ámbitos de gestión como, por ejemplo, las iniciativas de promoción económica o de promoción turística, en los cuales los intereses públicos y privados ya aseguran un resultado cooperativo. En cambio, la reordenación de las preferencias de las organizaciones privadas para coincidir con las del sector público constituye una tarea inalcanzable. A menor escala sin embargo, la creación de lazos de confianza entre los gestores en red y las organizaciones puede generar unas relaciones interorganizativas más cooperativas y menos conflictivas. Con todo, al relacionarse con las organizaciones privadas, los trabajadores del sector público debe mantener su cultura organizativa propia y distintiva, y evitar procesos de aculturación empresarial que pongan en entredicho los principios de legalidad, igualdad y mérito que rigen el ideal burocrático.

Currículum del autor

Carles Ramió Matas ocupa desde hace tres años el cargo de director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (organismo dependiente del gobierno catalán que tiene como objetivos la formación e investigación en Administración pública). Profesor de ciencia política y de la administración en la Universitat Pompeu Fabra, institución en la que ha sido, durante seis años, vicerrector y también decano de la facultad de ciencias políticas y gestión pública. Investigador del CIDOB donde ha sido director del programa de América Latina (2006-2009). Ha publicado 14 libros y un centenar capítulos de libro y de artículos (destacan cinco artículos publicados en la Revista Reforma y Democracia del CLAD) sobre temas de gestión pública sobre

España y América Latina Los tres últimos libros: *Profesionalización del Empleo Público en América Latina*, CIDOB, 2008 –junto con Francisco Longo-; *La Fortaleza Institucional de las Agencias Reguladoras en América Latina*, UIM, 2008; y *Colaboración Público-Privada y la Creación de Valor Público*, Diputación de Barcelona, 2009). Licenciado en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1997) y doctor en ciencias políticas y de la administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (1994). Es profesor de varias universidades y escuelas de administración pública de España (Madrid, País Vasco, Santiago de Compostela, Canarias, Murcia, Andalucía y Aragón) y de América Latina (Brasil, México, Argentina, Perú, Colombia, República Dominicana, Cuba y Nicaragua).

Resumen

Las administraciones públicas ungidas por su enorme poder vinculado a las funciones de soberanía, al monopolio de la violencia y a su capacidad reguladora creyeron en su momento que podían seguir viviendo en solitario. Las instituciones públicas han tenido normalmente a una malsana prepotencia que ha generado culturas autárquicas e incluso, en el peor de los casos, perfiles psicológicos autistas. Este es un camino inviable con el que no se puede hacer frente a los retos de las propias administraciones públicas, por ejemplo: regular con eficacia un sector privado cada vez más complejo y prestar servicios públicos de calidad con unas tendencias de crecimiento exponencial tanto en su diversidad como en su profundidad (por ejemplo la universalización de los servicios sociales). Actualmente ni las más grandes instituciones públicas, las administraciones centrales de los países desarrollados, tienen capacidad por sí mismas para afrontar los retos de un mundo globalizado. Ni sus millones de empleados públicos, ni sus apabullantes recursos, ni su poder legal les confieren el privilegio de poder actuar en soledad. Son leviatanes con pies de barro que generan complacientes sonrisas a las grandes organizaciones multinacionales privadas. Ante esta situación en peor posición están las administraciones subestatales con reducidas capacidades.

Por otro lado, se ha producido otra transformación significativa que ha consistido en fusionar mundos, antes separados en galaxias, que operan por medio de constelaciones muy diversas y con arquitecturas variables. Ya no se puede hablar del mundo de las instituciones públicas, ni del mundo de las empresas privadas, ni el mundo de las organizaciones del tercer sector, ni del mundo de la ciudadanía. Son mundos que no existen y que ya sólo están presentes en viejas cartografías euclidianas. Ahora el universo está dominado por constelaciones que agrupan al sector público, al sector privado, al tercer sector, a los ciudadanos tanto individuales como agrupados. Vemos con asombro como distintos planetas se juntan y se separan en una lógica promiscua donde aparecen partenariados muy diversos: partenariados entre administraciones y empresas privadas, partenariados entre administraciones y tercer

sector, entre administraciones y colectivos de ciudadanos, entre empresas y tercer sector, entre empresas y tercer sector con ciudadanos, etc. Estas combinaciones tienden al infinito.