
Orientaciones para la innovación en el diseño de partenariados público-privados

La puesta en práctica de políticas públicas exige por lo general un esfuerzo por rentabilizar la combinación entre objetivos públicos e iniciativa privada que no resulta nada fácil. Este artículo esboza un método denominado *Análisis Poder-Rol*, llamada así porque desarrolla un sistema para el diseño de partenariados o asociaciones público-privados en tanto que estructuras de poder incrustadas en relaciones complementarias entre organizaciones. Utiliza relaciones lógicas entre conceptos paralelos de poder y rol para definir cuatro formas elementales de asociación, que proporcionan la base para diseñar una gran variedad de partenariados y para especificar las capacidades de gestión necesarias para que funcionen de manera efectiva. Se superan, por tanto, las limitaciones de la habitual estrategia de imitación consistente en elegir un diseño de asociación entre una variedad de modelos existentes, permitiendo a los profesionales innovar y diseñar formas de asociación que satisfagan las necesidades que ellos mismos establezcan.

Politika publikoak abian jartzeak, oro har, ahalegin berezia behar izaten du helburu publikoen eta ekimen pribatuaren arteko oreka errentagarria egiteko, eta zaila da benetan. Artikulu honek Botere-Rol Analisisa izeneko metodoa azaltzen du. Sistema honekin elkarte publiko-pribatuak diseina daitezke, erakundeen arteko harreman osagarrietan txertatutako botere-egitura gisa. Harreman logikoak erabiltzen ditu botere eta rol kontzeptu paraleloen artean, elkartzeko oinarrizko lau modu definitzeko. Modu horiek elkarte mota ugari diseinatzeko oinarria dira, baita behar bezala funtzionatzeko beharrezko kudeaketa-ahalmenak zehazteko ere. Beraz, imitazioaren ohiko estrategiaren mugak gainditzen dira (eredu jakin batzuen artean soilik aukera zitekeen elkartaren diseinua) eta, horrela, profesionalak aukera dute berritzeko eta ezarritako beharriak asetzen dituzten elkartzeko moduak diseinatzeko.

The implementation of public sector policies usually requires an effort to profitably combine public-sector objectives and private-sector initiatives that is by no means easy. This paper outlines a method known as Power-Role Analysis, so-called because it develops a system for the design of public/private partnerships as power structures that fit into complementary relationships between organisations. It uses logical relationships between parallel concepts of power and role to establish four basic forms of association that provide a platform for the design of a wide variety of partnerships and for specifying the management capabilities required for them to work effectively. This overcomes the limitations of the usual strategy of imitation, which consists of choosing the design for a partnership from a variety of existing forms, and enables specialists to innovate and design forms of partnership that meet the needs that they themselves establish.

Índice

1. Introducción
2. Los principales obstáculos de los partenariados público-privados
3. El análisis poder-rol y tipos de partenariado
4. Los partenariados en la práctica: capacidades y complejidad
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: partenariado público-privados, innovación, Análisis Poder-Rol.

Keywords: public-private partnership, innovation, Power-Role Análisis.

N.º de clasificación JEL: H11, H83, O38.

1. INTRODUCCIÓN

En una época de austeridad, los gobiernos afrontan el desafío de desarrollar nuevas formas de gestión eficientes así como diseñar nuevas políticas. La insatisfacción con esos extremos poco realistas que son lo público y lo privado, ha motivado la búsqueda de formas más eficaces y flexibles de ofrecer servicios públicos. El «partenariado»¹ se ha convertido en el tema de moda en la reforma de la gestión pública ya que cada vez resulta más patente que ni el Estado ni el mercado, por sí mismos, pueden ofrecer soluciones prácticas a los muchos problemas que plantea gestionar la provisión de servicios públicos. La puesta en práctica de políticas públicas exige por lo general el esfuerzo combinado de organizaciones públicas y privadas que trabajan juntas. Pero en cuanto se va más allá de los eslóganes políticos sobre los «partenariados público-privados», nos encontramos con que existe confusión en cuanto a cómo lograr una combinación productiva de objetivos públicos y de iniciativa privada. Esta confusión presenta dimensiones prácti-

¹ Nota del Editor. El significado de *partner* es socio, pareja, compañero, cómplice,... según el ámbito semántico. *Partnership*, la sustantivación, se traduce por asociación, compañerismo, sociedad... *To go/ from into partnership with* sería «asociarse con». Hemos optado por mantener el neologismo «partenariado» (y no asociación) como traducción del original *partnership*, por ser aquél un término incorporado extensivamente en la literatura económica.

cas y teóricas. Los políticos están más interesados en lanzar nuevas iniciativas políticas que en construir las capacidades que garanticen su éxito final. Por lo general, los investigadores han seguido el proceso de las reformas e informado sobre el avance –o no avance– de las mismas, pero no suelen ofrecer información acerca de la dirección que deberían adoptar tales reformas. Las carencias teóricas son importantes porque aplicar la innovación en la práctica es una necesidad urgente. Y la falta de un marco claro y sistemático que oriente el proceso de reforma ha ocasionado con frecuencia resultados decepcionantes que podrían llegar a desacreditar al propio concepto de partenariados público-privados.

Lo que falta es un marco coherente que oriente el proceso de diseñar nuevas estructuras organizativas y desarrollar las capacidades de gestión necesarias para que funcionen. El objetivo de este artículo es cubrir esta laguna estableciendo un enfoque amplio del análisis y del diseño de partenariados público-privados que resulte útil para los profesionales. Aborda dos cuestiones relativas a: por un lado, la forma de decidir qué clases de partenariado se adaptan mejor a circunstancias concretas; y por otro, a qué capacidades de gestión hay que recurrir para garantizar su eficacia. Aunque los profesionales puedan beneficiarse de la experiencia previa y adaptar los modelos de partenariado ya existentes, la realidad es que tienen que vérselas cada vez con mayor frecuencia con situaciones nuevas que exigen ideas y soluciones innovadoras. Con el fin de ver cómo la teoría puede ayudar a satisfacer la necesidad de innovación, resulta útil trazar un paralelismo entre la capacidad lingüística y las habilidades para diseñar organizaciones.

La competencia lingüística exige conocer un vocabulario y comprender sus reglas gramaticales. La combinación de vocabulario y gramática permite al hablante de una lengua realizar la notable proeza de construir frases completamente nuevas que sean perfectamente inteligibles para otra persona aunque nunca antes haya escuchado o leído esa formulación precisa en una ocasión anterior. Dicha originalidad y fluidez de comunicación va mucho más allá de memorizar el contenido de un libro de frases y de seleccionar una que parezca ser la correcta. Innovar en el diseño de partenariados organizativos también requiere competencias basadas en el conocimiento de las opciones disponibles y en comprender las maneras de ensamblarlas en conjuntos útiles y coherentes en lugar de limitarse a imitar el «libro de frases» de modelos existentes.

El planteamiento que se expone a continuación se denomina Análisis de Poder-Rol (*Power-Role Analysis*) porque desarrolla un vocabulario y una gramática para el diseño de partenariados público-privados como estructuras de poder incrustadas en relaciones de roles complementarios entre organizaciones. No se trata de un mero ejercicio académico. Ha sido concebido para ensamblar herramientas y competencias conceptuales que puedan aplicar los profesionales en la tarea de diseñar nuevas formas de partenariado. Esta síntesis de ideas proporciona un marco que los profesionales pueden utilizar para desarrollar una innovadora gama de diseños de partenariados y definir las capacidades de gestión necesarias para asegurarse de que funcionen.

Hay que decir desde el principio que aunque el «partenariado» se ha convertido en un lema político de moda, ni es nuevo ni es una panacea para los problemas de la gestión pública. Los partenariados en la Administración pública tienen una larga historia. Los gobiernos han utilizado desde hace tiempo los partenariados como herramientas para ofrecer servicios públicos. En lugar de constituir la responsabilidad exclusiva de una única organización, la mayoría de políticas públicas se gestionan mediante redes de organizaciones (Metcalf 1993; Klijn, 2005). La puesta en práctica de políticas siempre ha dependido de la colaboración de organizaciones en los distintos niveles de gobierno: local, regional y nacional. Si en general la gestión se define como «conseguir que las cosas se hagan por medio de otras personas», la gestión pública puede definirse como «conseguir hacerlo a través de otras organizaciones». La contratación pública ha sido una práctica común desde hace mucho tiempo. La contratación pública en el ámbito de la política de Defensa es un campo en el que los gobiernos siempre han confiado en proveedores del sector privado para una amplia gama de adquisiciones que van desde la compra al por mayor de prendas de vestir, muebles y alimentos hasta el armamento de alta tecnología como tanques, artillería, aviones y barcos. Sin embargo, no se puede decir que la contratación pública de Defensa sea un ejemplo perfecto de gestión brillante de partenariados. Al contrario, existe un registro poco favorable de exceso de costes, de largos retrasos en el cumplimiento de los plazos y deficiencias en el funcionamiento. El núcleo de las críticas contra la contratación pública de Defensa se centra en el problema endémico de la gestión inadecuada en el seno del gobierno.

La raíz del problema se encuentra en que no se ha convenido una manera general de seleccionar formas de partenariado para las diversas necesidades que tienen los gestores públicos ni de crear las capacidades necesarias para hacer que funcionen. Lo que es adecuado para comprar armamento militar no lo es para gestionar la construcción de carreteras o promover el desarrollo regional. Dirigir un hospital requiere cosas diferentes que integrar el trabajo de los servicios sociales para la tercera edad. Coordinar el trabajo de los diversos organismos que se ocupan de la toxicomanía, incluyendo a la policía, hospitales, trabajadores sociales y servicios aduaneros, exige partenariados en los que las diversas organizaciones puedan distinguir entre delincuentes, víctimas y afectados. Los partenariados con organizaciones de voluntariado y comunitarias plantean desafíos diferentes de los que surgen con partenariados con empresas (Luzi y Lapenta 2009; Missoni, *et al.*, 2008). La globalización y la integración europea implican cada vez más partenariados entre organizaciones nacionales e internacionales (Metcalf, Missoni, Selby-Smith 2002). En la Unión Europea (UE), el avance de la integración europea exige el desarrollo de redes muy amplias de partenariados entre todos los Estados miembros. Esta dimensión de la integración ha sido descuidada con demasiada frecuencia. La actual crisis de la eurozona es consecuencia y causa de fracasos en los partenariados de los que depende la gestión de las finanzas públicas y el funcionamiento del sistema del euro (Metcalf 2000a, 2004, 2011).

2. PRINCIPALES OBSTÁCULOS DE LOS PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS

Aunque no se cuestiona la importancia práctica de los partenariados, la teoría y la investigación han respondido con lentitud a la necesidad que existe de un marco claro y lógico para su diseño y gestión. Actualmente existen dos importantes obstáculos para poder progresar en esta cuestión. El más destacado es el que proviene de la dicotomía ideológica entre la provisión de servicios del sector privado y del público. Aunque las opciones institucionales ya no están limitadas a los polos opuestos de burocracia gubernamental y libre mercado, todavía es ampliamente aceptado que avanzar hacia una mayor implicación de las empresas que operan en un entorno de mercado competitivo conduce a una mayor eficiencia y a un mejor funcionamiento. Un reciente estudio de la OCDE basado en comparaciones internacionales de externalización gubernamental, establece lo que es, en líneas generales, la ortodoxia actual acerca de los partenariados público-privados y describe como estructuras que ocupan «un terreno medio entre la privatización y la contratación pública tradicional». Dicho estudio distingue no menos de catorce tipos diferentes de partenariados público-privados en un espectro que va desde la provisión pública de servicios directa a la privatización completa. En el núcleo de estos partenariados existen diversas formas de relaciones contractuales. Se supone que los partenariados sustituyen la jerarquía por contratos negociados en un entorno de mercado (más o menos) competitivo. Ello crea más incentivos y sanciones más fuertes para garantizar un buen funcionamiento por parte de los proveedores de servicios y da al gobierno una base más clara para evaluar los resultados.

Las ventajas de este enfoque más comercial se definen de diferentes formas en términos de provisión eficiente de servicios, distribución del riesgo, responsabilidad de los resultados y cambio de una cultura de servicio a otra que garantiza una «orientación al cliente». Estas pretensiones pueden estar justificadas a veces aunque sean contadas las evaluaciones convincentes de resultados. Pero cada vez hay más críticas así como una sensación de desilusión, porque en la práctica, los partenariados público-privados han demostrado ser difíciles de gestionar y los resultados no han estado a la altura de las expectativas. Una de las razones de su funcionamiento decepcionante es que los gobiernos suelen estar mal estructurados para desempeñar el papel de cliente. Los estudios del sector privado sobre la gestión de la cadena de suministro muestran que las ventajas de externalizar la fabricación solo las obtienen las empresas que se preparan para desempeñar el exigente papel de cliente e invierten en las capacidades necesarias para gestionar activamente el partenariado. Sin embargo, ello está en desacuerdo con la opinión extraordinariamente persistente que se mantiene dentro y fuera de los gobiernos, de que los transfieren las responsabilidades de gestión a socios privados, aligerando con ello de forma automática la carga de gestión de las or-

ganizaciones públicas. En realidad, tal como se expone más adelante, las organizaciones públicas adquieren responsabilidades diferentes y difíciles en la gestión de partenariados, lo que exige nuevas competencias en el diseño y gestión de las relaciones entre organizaciones.

2.1. Las limitaciones de la imitación

El segundo y más grave obstáculo para avanzar en el funcionamiento de los partenariados es la excesiva dependencia de una estrategia de «imitación». La imitación se inspira en una serie de modelos existentes de partenariado y confía en transplantar uno que parezca el más adecuado a una situación particular. La imitación supone un aliciente práctico y político a corto plazo porque parece ofrecer soluciones prefabricadas. Responde a la necesidad política de reducir la incertidumbre y de tomar medidas inmediatas. La impaciencia política y los plazos impuestos por los medios crean presiones para dar con soluciones rápidas. A los funcionarios les gusta tener respuestas preparadas. A menudo ello hace que se acuda a consultores externos que afirman tener amplios conocimientos de «mejores prácticas» de otros sectores y la experiencia o tal vez la mística que les permite, en lugar de ejercer como gestores, proponer propuestas de reforma.

Sin embargo, siempre existe el peligro de que las soluciones rápidas deriven más de convicciones ideológicas e ideas preconcebidas que del análisis riguroso de las necesidades particulares. Además, su puesta en práctica raramente resulta sencilla. Seleccionar un modelo de partenariado constituye solamente el punto de partida de un proceso de reforma que consiste fundamentalmente en gestionar el cambio de la forma que tienen de trabajar juntas las organizaciones. Como sucede con cualquier proceso de cambio organizativo, existen problemas previsibles para mantener el impulso después de que el entusiasmo político inicial se haya desvanecido y quienes se encuentran en el extremo receptor comienzan a cuestionar la pertinencia de la imitación. Existe además la complicación añadida de coordinar el cambio entre las fronteras de las organizaciones. El éxito de las reformas de los partenariados depende tanto del apoyo de quienes están participando en su puesta en funcionamiento como de quienes las inician. Los trasplantes mal explicados y torpemente introducidos encontrarán probablemente una resistencia al cambio que no puede ser simplemente despachada como obstruccionismo o como una mentalidad del «esto no ha sido inventado aquí».

Junto a estos problemas prácticos la estrategia de imitación presenta fallos más fundamentales. Uno es que la imitación restringe las opciones a formas de partenariado que ya han sido probadas. En realidad, se basa en la sabiduría de una generación previa de diseñadores de partenariados y da por supuesto que los problemas de hoy se parecen mucho a los de ayer. Otro fallo a tener en cuenta es que una estrategia de imitación se basa en hacer comparaciones válidas entre diferentes situaciones y juicios correctos acerca de qué modelo de partenariado debería ser transferido sin

ofrecer una orientación sistemática sobre cómo debería ser evaluada y valorada la relevancia de la experiencia anterior. Otro defecto de la imitación es que no crea capacidades para hacer frente al cambio futuro. Aunque un modelo de partenariatado se adapte a las necesidades actuales carece de flexibilidad para amoldarse a una situación cambiante. Las limitaciones de la imitación se hacen más evidentes en la forma en que la experiencia pasada se filtra a través de estudios empíricos. Aunque dichos estudios producen una gran cantidad de material empírico, tropiezan con algunas dificultades metodológicas recurrentes que limitan en gran medida su valor práctico. Descubren una amplia variedad de partenariatados pero tienen dificultades para sacar algo en claro de sus hallazgos. En el apartado siguiente se analiza por qué surgen estas deficiencias y qué se puede hacer para subsanarlas.

2.2. Clasificación de los partenariatados: heterogeneidad e hibridación

La manera habitual de tratar de poner orden en la diversidad empírica es construir tipologías y clasificaciones de partenariatados. No es una tarea sencilla. Formas casi comerciales como los que se mencionan en el estudio de la OCDE no abarcan toda la gama de partenariatados. Existen distinciones cualitativas entre partenariatados que no pueden disponerse a lo largo de un *continuum* jerarquía-mercado. En muchos campos de políticas donde los partenariatados tienen una presencia prominente es un error asumir que requieren una «orientación al cliente» (comercial). Contribuyentes, pacientes de hospitales, presos convictos, empresas sujetas a regulación y destinatarios de la asistencia social son solo unos pocos ejemplos de la variedad de formas que tienen los gobiernos de definir sus relaciones con públicos diferentes. La heterogeneidad es la nota dominante. Tratar como consumidor a todos los destinatarios de servicios públicos distorsiona gravemente el significado del término y aplica criterios erróneos de desempeño.

La heterogeneidad de usuarios de servicios públicos plantea un delicado problema de clasificación para una estrategia de imitación: cómo delinear tipos de partenariatados. El proceso de reforma puede resultar muy simplificado si hay que elegir entre un pequeño número de modelos de partenariatado. Pero, ¿pueden clasificarse los partenariatados en subconjuntos discretos? Skelcher (2005) estableció cinco tipos adoptando una definición más amplia del tema y no limitándose a partenariatados cuasi-comerciales. Pero luego pasó a resaltar el problema de la «hibridación». En la realidad muchos partenariatados no encajan en las categorías estándar. Son mezclas de diferentes tipos. La hibridación es más que un hecho infrecuente e irritante. Los partenariatados muestran a menudo en la práctica más de un «tipo» de características y entran en diferentes categorías de los esquemas de clasificación. Ello hace que a los profesionales les resulte difícil adaptar modelos de partenariatado a sus propias necesidades.

Los intentos de clasificar partenariados fallan no sólo porque los tipos no son mutuamente exclusivos sino también porque los esquemas de clasificación no son exhaustivos. Los estudios revelan constantemente partenariados que no encajan en ninguna de las categorías preexistentes. Es casi una cuestión de orgullo profesional para los investigadores mostrar que los casos que acaban de descubrir no se ajustan a ninguna de las categorías estándar habituales. La respuesta suele ser ampliar una taxonomía empírica existente añadiendo más tipos. Sin embargo, esta proliferación de categorías es contraproducente. No debe sorprendernos que, enfrentados a este universo en expansión de modelos de partenariado, los profesionales se sientan confusos y busquen asesoramiento externo. Pero ello hace que se sientan incómodamente dependientes de los asesores de gestión quienes, a su vez, se las tienen que ver con los mismos enigmas y pueden fácilmente basar sus consejos en diagnósticos erróneos de problemas de gestión pública si dependen de modelos de gestión empresarial.

Un ejemplo que ilustra las dificultades y anuncia cuestiones que se analizan más adelante lo da una agencia europea bien gestionada: EMEA, la Agencia europea para la evaluación de nuevos medicamentos. La EMEA es una importante institución para la gobernanza del mercado interno de la UE. Es responsable de evaluar nuevos productos farmacéuticos altamente sofisticados por razones de eficacia y seguridad y asesorar a la Comisión Europea sobre si se debe autorizar o no su uso. La EMEA es independiente de la Comisión Europea y lleva a cabo evaluaciones de nuevos fármacos que las empresas farmacéuticas pueden haber tardado diez o más años en desarrollar habiendo invertido hasta 200 millones de euros. Una acreditación europea tiene un gran valor comercial porque permite a la compañía comercializar sus productos en toda la UE. La EMEA se sirve de una gran red de profesionales de alto nivel para formar equipos que sean capaces de evaluar fármacos concretos. Existen presiones comerciales para que se tomen decisiones positivas de forma rápida pero la organización ordena asesorar a la Comisión de forma independiente acerca de si debe conceder o no la autorización.

En un momento dado la EMEA empleó a una consultoría de renombre internacional para revisar sus métodos de trabajo. Los asesores comenzaron por pedir información sobre sus clientes y su estrategia de *marketing*. La dirección explicó que como organismo regulador no tenía «clientes» en el sentido comercial (consumidores). De hecho, hacer lo que las empresas reguladas hubieran «querido» se apartaba bastante de la línea de su cometido. Tratar a las compañías farmacéuticas como clientes habría equivalido a la «captura del regulador» y a la negligencia en su obligación de proteger los intereses de los usuarios de nuevos medicamentos. La respuesta de los asesores fue insistir en que todas las organizaciones estaban para atender a sus clientes y que había algo gravemente erróneo en un modelo de negocio que no lo reconocía. La relación de asesoría concluyó ahí, ya que eran incapaces de atender a una organización que no encajaba en su modelo de negocio convencional. La EMEA se distingue por mantener un papel profesional con dos

grupos de clientes comerciales, al tiempo que protege y promueve los intereses de un tercer grupo de clientes que son los usuarios finales de los medicamentos autorizados para su uso. El caso de la EMEA es un ejemplo de la necesidad de contar con una estrategia de innovación que no dependa de la imitación y proporcione herramientas para enfrentarse a la diversidad construyendo modelos para nuevas formas de partenariados público-privados.

3. EL ANÁLISIS PODER-ROL Y TIPOS DE PARTENARIADO

El método se denomina Análisis Poder-Rol porque establece relaciones lógicas entre conceptos paralelos de poder y rol. Estas relaciones proporcionan las herramientas analíticas para el diseño de partenariados y la especificación de las capacidades y procesos de gestión necesarios para un funcionamiento eficaz de los mismos. Los conceptos básicos empleados en el Análisis Poder-Rol son conocidos. Pero existe un significativo valor añadido cuando se reúnen y se aplican a los problemas de gestión de partenariados de una manera integrada. La principal contribución del Análisis Poder-Rol es establecer una correspondencia de uno a uno entre cuatro tipos de poder y cuatro pares de roles (papeles o funciones) complementarios.

El Análisis Poder-Rol difiere fundamentalmente de los planteamientos que utilizan taxonomías empíricas. En realidad, rechaza la utilidad de clasificar partenariados en cuanto tales y no proporciona directamente modelos de partenariados. Proporciona en cambio una serie de herramientas y conceptos para construir modelos de partenariado. Define las relaciones de poder y los roles que son los elementos básicos para construir una gran variedad de partenariados. Los profesionales pueden combinar los componentes elementales de muchas maneras diferentes para adecuarse a las necesidades de diferentes tareas y situaciones. Por lo tanto, las configuraciones de partenariados pueden ser muy diferentes en función de los roles que desempeñan los socios y las relaciones de poder que les unen. Aunque los principios de diseño son fáciles de comprender debido a su reducido número, su aplicación a problemas de gestión pública en la práctica puede dar lugar a modelos de partenariado de una considerable complejidad y diversidad. Como escribe Holland «...hemos visto repetidas veces que se puede generar una gran complejidad en sistemas definidos mediante unas pocas reglas bien escogidas. Cuando observamos fenómenos emergentes, deberíamos tratar de descubrir las reglas que los generan». (Holland, 1998 p. 188).

En lugar de tratar de clasificar los «fenómenos emergentes», como hace la estrategia de imitación, los modelos de partenariado, como lo hace la estrategia de imitación, proporciona las reglas o principios que los generan. Como demostró Ulam (1974), se necesita mucha más información para describir los sistemas resultantes que para defi-

nir las reglas para diseñarlos. Las reglas simples generan fenómenos complejos. Y sobre todo, no es posible, en principio, inferir las reglas ni siquiera del conocimiento más meticuloso y detallado de las estructuras empíricas resultantes. Esta es la razón de por qué una estrategia de imitación nunca llegará a conclusiones útiles.

El mensaje para los gestores públicos es que el Análisis Poder-Rol no proporciona soluciones instantáneas en forma de modelos de partenariado. Proporciona algo más interesante y útil: las herramientas y principios de diseño que necesitan los profesionales para hacer sus propios diagnósticos y construir formas de partenariado adaptadas a sus propias necesidades específicas. Al hacerlo así facilita la innovación y el desarrollo de nuevas formas de partenariado.

¿Dónde podemos encontrar los principios de diseño y reglas de generación para orientar y dirigir una estrategia de reforma basada en la innovación? El punto de partida son cuatro categorías de poder, clasificación que normalmente se hace en las ciencias sociales y en los campos de la teoría de la gestión y la organización. Cada base de poder establece un vínculo particular entre socios y proporciona el medio de coordinación entre ellos. Los cuatro tipos de poder son: autoridad jerárquica, intercambio, autoridad experta e influencia. Resulta evidente que esto proporciona un marco comparativo más amplio que el que se suele asumir en los debates sobre partenariados. En particular, la inclusión de la autoridad jerárquica como una base de poder puede parecer sorprendente. La jerarquía suele ser considerada como la antítesis del partenariado basado en el intercambio. Pero la autoridad jerárquica es una parte integrante de muchos partenariados que son considerados por lo general como partenariados comerciales arquetípicos. Y tradicionalmente, la gestión pública siempre ha confiado en relaciones jerárquicas entre diferentes niveles de gobierno: nacional, regional y local. En los sistemas de gobernanza multinivel, se ponen en práctica políticas mediante partenariados entre organizaciones a diferentes niveles. No existen buenas razones para excluir estos vínculos jerárquicos de una definición amplia de partenariados.

Las distinciones entre los cuatro tipos de poder se explican brevemente a continuación. Difieren entre sí en las clases de vínculos que crean entre los socios. Las dos formas de autoridad, jerárquica y experta, representan diferentes formas de toma unilateral de decisiones. La influencia y el intercambio están basados en diferentes procesos de toma de decisiones bilaterales en común más que en el ejercicio unilateral de la autoridad.

- *La autoridad jerárquica* es importante para poner en práctica políticas y realizar operaciones rutinarias entre y dentro de las organizaciones. El ejercicio de la autoridad jerárquica requiere la voluntad de cumplimiento voluntario de los procedimientos de funcionamiento estándar y retroalimentación (*feedback*) administrativo. Esto es más difícil de garantizar más allá de las fronteras interorganizativas que dentro de las organizaciones individuales.

- *La autoridad experta* es importante en muchas esferas de la política pública donde la preocupación principal es el bienestar del cliente. Se necesita de la experiencia profesional para diagnosticar las necesidades y formular las prescripciones adecuadas. Doctores, profesores, asistentes sociales son ejemplos de profesionales involucrados en la prestación de servicios públicos. El ejercicio de los conocimientos profesionales exige independencia de la autoridad superior más que la subordinación a una cadena jerárquica de mando.
- *El intercambio* es ampliamente considerado como el paradigma para la construcción de partenariados. En una relación de intercambio, las negociaciones se llevan a cabo sobre la base del propio interés para llegar a un acuerdo sobre el pago por la provisión de servicios. No se asumen valores comunes. Un resultado satisfactorio es un trato ventajoso para ambas partes que beneficia a cada socio de acuerdo con su propia función de utilidad y a menudo queda plasmado en un contrato.
- *La influencia* es un proceso de toma de decisiones conjunta que pretende establecer consenso sobre una línea acordada de acción colectiva basada en valores e intereses comunes más que en una coincidencia de intereses separados. Mientras el intercambio requiere un *quid pro quo* entre socios, la influencia confía en el poder de persuasión para lograr la solidaridad y movilizar el compromiso voluntario para una línea común de acción colectiva basada en valores comunes.

Los cuatro tipos de poder proporcionan una gama de formas de estructurar las relaciones de trabajo entre organizaciones gobernadas por diferentes normas y valores. Cada tipo de poder se ejerce dentro de un par distinto de roles recíprocos y define las responsabilidades complementarias de los socios. El cuadro n° 1 resume los pares de roles dentro de los que se ejerce cada tipo de poder.

La autoridad jerárquica se inserta en relaciones administrador –subordinado. La autoridad experta se inserta en relaciones profesional –cliente. La dinámica de la relación profesional –cliente es diferente de la de la autoridad jerárquica porque se orienta a resolver los problemas de clientes o desarrollar la capacidad del cliente de resolver problemas del sistema del cliente más que en mantener el control de arriba abajo y garantizar la conformidad. En el caso del intercambio, el poder se inserta en roles de proveedor –consumidor y sus relaciones se rigen por una búsqueda de acuerdos mutuamente beneficiosos que sirvan a sus intereses particulares. Por último, los procesos de influencia se construyen en torno a los roles de representantes y representados y relaciones de solidaridad e interés común.

Cuadro nº 1. LOS MODELOS BÁSICOS DE PARTENARIADO SEGÚN LOS ROLES Y LAS RELACIONES DE PODER ENTRE LAS PARTES

EJECUTIVO	PROFESIONAL	COMERCIAL	CONSENSUADO
<i>Autoridad jerárquica</i>	<i>Autoridad experta</i>	<i>Intercambio</i>	<i>Influencia</i>
Administrador	Profesional	Proveedor	Representante
Subordinado	Cliente	Cliente, comercial o consumidor	Representado

Si consideramos cada uno de los cuatro pares de roles separado para ver en qué consisten en lo que respecta a las responsabilidades de gestión, inmediatamente se reflejan cuatro formas claras y elementales de partenariado que, para facilitar su referencia, denominaremos partenariados comercial, ejecutivo, profesional y democrático.

Los partenariados comerciales están basados en el intercambio e implican la negociación de contratos de funcionamiento entre consumidores y proveedores. Es la forma que adoptan por lo general los partenariados público-privados. En lugar de que los servicios sean suministrados *por* el gobierno, son suministrados *al* gobierno por el sector privado. Con frecuencia, los partenariados comerciales utilizan o simulan procesos del mercado competitivo para garantizar el mejor valor en precios, calidad, distribución de riesgos y suministro. Los partenariados comerciales están fuertemente relacionados con las recientes reformas de la gestión pública. Los partenariados comerciales dependen de la adopción de métodos de gestión con estilo empresarial. Un importante malentendido que existe acerca de esta clase de externalización de los servicios públicos es que encomienda tareas de gestión pública a organizaciones privadas. Los partenariados comerciales requieren que el gobierno, en tanto que cliente, comercial desempeñe un rol de gestión activo. Ambos, consumidores y proveedores, tienen responsabilidades de gestión en los partenariados comerciales. El gobierno, en su papel de cliente, debería funcionar de acuerdo con el principio del *caveat emptor* (cuidado del comprador) a fin de salvaguardar los intereses y el dinero público.

Los partenariados ejecutivos están basados en la ampliación de la autorización jerárquica entre las fronteras organizativas. Tienen mucho en común con las relaciones jerárquicas entre administradores y subordinados en las formas tradicionales de maquinaria burocrática. Es el superior administrativo quien tiene la principal responsabilidad de gestión para garantizar el cumplimiento por parte de los subordinados de las políticas prescritas por una autoridad superior. Las cuestiones de gestión clave en los partenariados ejecutivos se centran en combinar descentralización y control central. Por ejemplo, en regímenes reguladores, gran parte del trabajo minucioso de la puesta en práctica de políticas es delegado en organizacio-

nes que están sujetas a regulación, pero los administradores necesitan un *feedback* fiable para garantizar que las políticas se están cumpliendo. Los partenariados ejecutivos no están actualmente de moda pero siguen siendo una parte esencial del repertorio de la gestión pública y pueden funcionar bien siempre y cuando se realicen inversiones adecuadas en capacidades de gestión.

Los partenariados profesionales están basados en el ejercicio de una autoridad experta más que en el de una autoridad jerárquica. Los partenariados profesionales destacan menos en el debate público acerca de los partenariados público-privados que los partenariados comerciales. Pero ello no significa que sean menos importantes en la práctica. Encontramos profesionales y organizaciones profesionales en toda la gama de la gestión pública. El conocimiento especializado es esencial en muchas áreas de la política pública. Los «trabajadores del conocimiento» se encuentran en todos los ámbitos del gobierno, desde las profesiones tradicionales como el derecho, medicina e ingeniería a grupos más recientes como economistas, contables, trabajadores sociales y especialistas en tecnología de la información. El gobierno emplea los servicios de profesionales para proporcionar diagnósticos independientes de las necesidades públicas y prescribir remedios a problemas de individuos, familias, comunidades, regiones o industrias.

La relación profesional-cliente presupone confianza en la integridad de los profesionales así como conocimientos especializados. Los profesionales también buscan la autonomía de ambos superiores políticos para utilizar su experiencia en beneficio de los clientes. La estructura de partenariado es diferente de la autoridad jerárquica porque los profesionales no pueden imponer el cumplimiento pero deben garantizar el consentimiento con conocimiento de causa de su cliente. El establecimiento y aplicación de estándares profesionales de funcionamiento depende de controles del grupo de pares más que en presiones del mercado o en órdenes jerárquicas.

Los partenariados consensuados están basados en la participación activa de los miembros de un grupo para tomar y apoyar las decisiones colectivas para proteger y promover los intereses comunes. Esto les diferencia de los partenariados comerciales basados en intercambios en los que es suficiente con que haya coincidencia de intereses que permita hacer un trato a compradores y vendedores dispuestos a hacerlo. Los partenariados consensuados se distinguen porque están basados en voluntariado, participación y solidaridad. No se limitan a procesos parlamentarios sino que se producen siempre que los grupos tratan de representar sus intereses en el proceso de las políticas. El papel de los representantes es facilitar el proceso de definir y articular los intereses comunes de los representados. El ejercicio de influencia y el poder de persuasión en los partenariados consensuados crean un sentido de solidaridad y compromiso común con respecto a políticas acordadas. Los partenariados consensuados son importantes para desarrollar un sentido de identidad y de compromiso interno. Hay menos necesidad de incentivos y amenazas

extrínsecas para garantizar la puesta en práctica que la existente en otras formas de partenariados. La función integradora de esta clase de partenariado es especialmente importante en periodos de cambio y transformación cuando la erosión de un consenso obsoleto crea un riesgo de fragmentación y se necesita una nueva base de acción colectiva. Pero como se expone más abajo, este tipo de partenariado desempeña un papel importante.

Los representantes tienen roles de gestión en el mantenimiento de la unidad, especialmente en tiempos de cambio. El papel del representante es actuar en nombre de los representados pero la relación es diferente de la que mantiene el profesional con sus clientes. Los profesionales necesitan un ámbito de autonomía, estar aislados de criterios ajenos para poder llegar a un diagnóstico independiente de las necesidades de los clientes. De los representantes se espera en cambio que sean accesibles y sensibles a los deseos y demandas expresados por los representados y que no estén aislados de ellos. Sin embargo, un representante no es simplemente un delegado que repite las opiniones de los representados. La influencia es un proceso bidireccional de persuasión mutua en el que los representantes coordinan la búsqueda de un terreno común y se esfuerzan por garantizar que su grupo sea capaz de expresarse con una sola voz. La participación para llegar a decisiones colectivas genera compromisos más profundos con procedimientos a seguir mutuamente acordados. Y a la inversa, el descuido en crear consenso conduce a acuerdos superficiales que se deshacen fácilmente cuando son sometidos a la prueba de la puesta en práctica.

4. LOS PARTENARIADOS EN LA PRÁCTICA: CAPACIDADES Y COMPLEJIDAD

A partir de lo que se ha dicho anteriormente podría parecer que el Análisis Poder-Rol tiene limitaciones porque solo ofrece opciones entre cuatro clases de partenariados. Pero no es así. Aunque los cuatro tipos de partenariados tienen que ser claramente entendidos como ejemplos de aplicación de diferentes principios de diseño, los profesionales no se tienen que limitar a ninguno de ellos ni a sus diferentes opciones. En la práctica, los partenariados combinan dos o más de estas formas elementales. El Análisis Poder-Rol se basa en el supuesto de que combinar tipos de poder y los roles que les corresponden desempeñar a dichos poderes puede generar estructuras de partenariado de considerable complejidad. Integrar diferentes tipos de poder y múltiples roles crea problemas de gestión adicionales. Una cuestión clave es cómo adaptar las capacidades de gestión a la complejidad de la estructura de partenariado elegida.

Los partenariados reales y potenciales son extremadamente diversos porque combinan estos cuatro tipos elementales en una gran variedad de formas. Las formas elementales de partenariado son los componentes básicos de partenariados

más complejos, de la misma forma que átomos y moléculas son los componentes de una amplia variedad de compuestos químicos. Los partenariados reales pueden adoptar muchas formas porque los cuatro tipos de poder generan diferentes patrones de relaciones de rol y los propios vínculos entre socios pueden combinarse de diferentes maneras. La gama de potenciales partenariados es prácticamente ilimitada porque, en la práctica, los partenariados combinan a veces tipos de poder y sus correspondientes pares de roles en una gran variedad de formas. Pero las combinaciones más complejas de partenariados tienen un coste en el sentido de que exigen capacidades de gestión más sofisticadas.

Desde esta perspectiva, el Análisis Poder-Rol es útil, por una parte, porque proporciona las herramientas de diagnóstico para clarificar las capacidades de gestión necesarias para garantizar que los partenariados funcionen de manera efectiva y, por otra, porque proporciona los principios fundamentales en procesos de reforma para diseñar formas innovadoras de partenariado cuando las estructuras existentes no son adecuadas para nuevos propósitos. Al hacerlo así elude el problema de la «hibridación» que es una de las graves debilidades de una estrategia de reforma basada en la imitación. Uno de los puntos fuertes del Análisis Poder-Rol es que reconoce la necesidad de integrar en partenariados, diferentes tipos de poder y de relaciones de rol, más que tratar a estas fuentes de diversidad organizativa como aberraciones y anomalías.

4.1. **Partenariados comprador-proveedor**

El objetivo de este apartado es ilustrar la aplicación del Análisis Poder-Rol a un número específico de casos que son bastante familiares en sí mismos y, sin embargo, frecuentemente malinterpretados. Existe una progresión en los ejemplos elegidos, de los relativamente sencillos a los más complejos. El primer ejemplo constituye en muchos sentidos el arquetipo de reformas de partenariados público-privados en los que el gobierno externaliza la provisión de servicios a una organización del sector privado, generalmente una empresa con ánimo de lucro. Aparentemente, las relaciones comprador-proveedor parecen relaciones comerciales basadas en el intercambio en las que el gobierno es el cliente y la empresa el proveedor. Parece haber un cambio claro e inequívoco en la base de poder de autoridad jerárquica a intercambio y un cambio radical en la estructura de partenariado de administrador-subordinado a proveedor-consumidor. Este es el modelo que forma parte del estudio antes mencionado de la OCDE. Los principales elementos están claramente indicados. La OECD define a un partenariado público-privado como «un acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que pueden incluir a operadores y financieros) según el cual los socios privados ofrecen el servicio de manera que los objetivos de suministro del servicio del gobierno están adaptados a los objetivos de lucro de los socios privados y en el que la eficacia de la adaptación depende de una suficiente transferencia del riesgo a los socios privados».

Aunque se trata de una primera aproximación útil, pasa por alto algunas facetas importantes de la mayoría de relaciones Comprador-Proveedor. Algunas compras de los gobiernos se parecen a una búsqueda de la mejor opción y a la elección de un producto estándar listo para la venta. Pero buena parte de las compras públicas constituyen la adquisición de bienes y servicios no estandarizados que están especificados de forma incompleta y de los que el gobierno es el único cliente o el cliente dominante. Esta clase de compra implica que las organizaciones públicas llevan a cabo una contratación relacional y por lo tanto gestionan la relación contractual entre comprador y vendedor antes y después de la firma del contrato. En lugar de aliviar al gobierno de responsabilidades de gestión, las transforma de manera importante. Reduce las responsabilidades de gestión operativa directas pero da por supuesto que existen las capacidades para manejar responsabilidades de gestión de contratos más sofisticadas, incluyendo la gestión del riesgo. En lugar de microgestionar directamente el proceso de producción, internamente, el gobierno tiene que gestionarlo indirectamente por medio del diseño, negociación y ejecución del contrato. El descuido de cualquiera de estas tres fases de la relación comprador-proveedor o el pasar por alto incoherencias entre ellos puede afectar negativamente a la ejecución del contrato con consecuencias costosas y políticamente embarazosas. (Como nota marginal, el informe de la OCDE sugiere, por extraño que parezca, que estas formas de *public-private partnership* deberían adaptar los objetivos de las políticas públicas a la maximización del beneficio del negocio. Lo que sucede es lo contrario. La conducta de maximizar el beneficio debería servir a los intereses del gobierno).

Debería quedar claro que una vez que la contratación relacional entra en escena, el partenariado comprador-proveedor deja de estar basado simplemente en el intercambio. Hay una segunda faceta del partenariado: la autoridad jerárquica. Un contrato establece una relación jerárquica entre comprador y proveedor y, por lo tanto, añade los roles de administrador y subordinado a los de consumidor y proveedor (Stinchcombe, 2000). El gobierno, en tanto que autoridad ejecutiva, desempeña el papel de administrador y el proveedor el de subordinado. En esta división más compleja del trabajo, cada socio necesita las capacidades y competencias para desempeñar ambos roles que les han sido asignados y gestionar también las tensiones entre ellos. El gobierno no solo necesita las capacidades para negociar como un cliente bien informado y activo sino ser capaz también de desempeñar el papel de administrador en la fase ejecutiva del partenariado.

4.2. Reformulación de la teoría principal-agente

Problemas como los arriba planteados suelen ser expuestos en términos de la teoría principal-agente. En un modelo, que goza de popularidad entre los economistas, el principal emplea a un agente para que actúe en su nombre. Se considera que el modelo principal-agente es muy general. El análisis se desarrolla desde el punto de vista del principal. La formulación habitual del problema del principal es cómo ga-

108

rantizar que el agente actúe en pro de los intereses del principal cuando el agente puede tener intereses y una agenda que está en desacuerdo con ellos y existen: a) asimetrías de información (es decir, el principal no puede controlar ni hacer realmente el seguimiento de lo que hace el agente) y b) sanciones e incentivos imperfectos (asignando al agente un área de actuación discrecional que puede tener como resultado un incumplimiento). El problema del principal es cómo garantizar la conformidad y garantizar que los intereses del agente no se inmiscuyen en la inquebrantable persecución de los objetivos del principal.

La respuesta habitual a estas dificultades ha sido buscar formas de concretar más específicamente, mejorar los flujos de información acerca del funcionamiento hacia el principal y ajustar los incentivos a los resultados deseados. Esto se puede caricaturizar como un estilo de gestión de «centro de llamadas» con especificación detallada de la conducta necesaria y un seguimiento continuo e intrusivo del desempeño. (El eufemismo habitual es algo así como «su llamada puede ser controlada a efectos de formación del personal»). Estas prescripciones y muchas otras parecidas pueden reafirmar los viejos supuestos y repetir las prescripciones de las teorías de organización autocrática del pasado como fue el caso de la gestión científica de Frederick Taylor.

Reformular el problema utilizando el Análisis Poder-Rol revela inmediatamente la misma estructura subyacente que la del modelo comprador-proveedor. Existen las mismas relaciones entrecruzadas de intercambio y autoridad jerárquica en las que el principal desempeña los roles de consumidor y administrador y el agente los roles de proveedor y subordinado. La prescripción convencional que concede una prioridad fundamental a garantizar el cumplimiento por un (supuestamente) agente recalcitrante significa que la que domina es la autoridad jerárquica. Aplicado en la práctica, significaría que las reformas basadas en la externalización de servicios en las relaciones comprador-proveedor volverían tarde o temprano a la provisión pública interna por organizaciones del gobierno.

Examinado desde la perspectiva del Análisis Poder-Rol, el problema es integrar la autoridad jerárquica y el intercambio comercial en una relación funcional que reconozca que existe un conflicto estructural inherente entre los dos tipos de poder y las consiguientes tensiones entre los diferentes expectativas de rol. Estas tensiones y conflictos de rol incipientes tienen que ser gestionados como elementos inherentes del partenariado entre principal y agente. Los gestores públicos necesitan las competencias para reconocer dónde es probable que se produzcan puntos de tensión, comprender sus orígenes estructurales y conocimientos para resolver los conflictos de manera constructiva.

4.3. El modelo ampliado: ¿partenariados público-privado-públicos?

El análisis comprador-proveedor necesita ser ampliado en otra dirección para abarcar los muchos casos en los que el gobierno es el comprador de servicios pero no el usuario de los servicios comprados. Cuando el gobierno se encuentra en la posición de comprar servicios en nombre de otros surgen delicados problemas de gestión. Se produce entonces una relación triangular entre el gobierno, los proveedores de servicios y los destinatarios de estos, con un *mix* de diferentes tipos de relaciones de poder y roles que se superponen. Por ejemplo, en lugar de suministrar directamente una serie de servicios para personas mayores o discapacitadas, un gobierno puede encargar a organizaciones privadas que lo haga. El gobierno compra servicios tales como asistencia en el hogar, limpieza, comidas, transporte e instalaciones sociales que permiten a personas mayores o discapacitadas llevar una vida más independiente en sus propios hogares de lo que lo harían sin ninguna ayuda.

Desde una perspectiva de gestión esto sobrepasa con mucho lo que ya se ha dicho sobre las relaciones comprador-proveedor y el problema principal-agente. En primer lugar, abarca problemas de gestión de redes multilaterales más que de una simple relación bilateral entre comprador y proveedor. La cuestión clave aquí está relacionada con el diseño y la gestión del contrato. ¿Mantiene el gobierno como comprador una relación de completa independencia con proveedores de servicios al especificar con antelación qué servicios deben ser suministrados y al contratar un proveedor para hacerlo, o establece un contrato relacional que reduce la cantidad de requisitos detallados pero exige una implicación mucho más continua del gobierno en la gestión de la provisión de servicios? Sea cual sea la opción elegida existe la necesidad de asegurar que las organizaciones implicadas tengan las capacidades pertinentes para gestionar los roles asignados y las relaciones mutuas.

En segundo lugar, cuando existen directrices detalladas sobre políticas, los partenariados ejecutivos están basados en autoridad jerárquica y en supervisión descendente. Cuando hay múltiples proveedores de servicios también existen cuestiones de compatibilidad entre patrones de autoridad y problemas de coordinación entre los proveedores de diferentes servicios. Fragmentar la provisión de servicios tiene el atractivo de parecer minimizar costes pero en el proceso se pasan por alto la interdependencia entre proveedores de servicios y los costes reales de coordinación entre ellos. Con demasiada frecuencia, externalizar la provisión de servicios a varios proveedores especializados deja sin resolver cuestiones de responsabilidad de coordinación con consecuencias previsiblemente negativas sobre la calidad de servicio.

Hay una complicación añadida que no ha recibido toda la atención que se merece. La terminología comprador-proveedor oscurece el hecho de que los usuarios

de servicios públicos suelen ser a menudo erróneamente descritos como consumidor. Los usuarios de servicios públicos como las personas mayores o discapacitadas no son consumidores que van en busca de las mejores ofertas. Son clientes que necesitan ayuda y asistencia. Siguiendo la lógica del Análisis Poder Rol, están implicados en partenariados profesionales con diversos proveedores de servicios. La distinción es importante. Mientras el objetivo de una relación consumidor-proveedor consiste en satisfacer de manera rentable lo que quiere el consumidor, una relación profesional-cliente se rige por los valores y las normas de servicios profesionales centrados en atender las necesidades del cliente. Se supone que los consumidores de servicios (*customers*) saben lo que quieren y sus demandas se toman por lo que valen. Se supone que los clientes (*clients*) necesitan ayuda profesional para diagnosticar problemas subyacentes y encontrarles soluciones. En el caso de servicios financiados con dinero público, los clientes no pagan por el servicio suministrado. No existe una relación de intercambio entre ellos y los proveedores de servicios. La relación es una molesta combinación de cliente y subordinado en la que los proveedores de servicios desempeñan los roles de profesionales y administradores, tratando tanto de satisfacer las diversas necesidades del cliente y gestionar un servicio estándar de acuerdo con los derechos legales.

Existe desde luego un partenariado comercial entre el gobierno y los proveedores de servicios. Pero hay que tener en cuenta una dificultad particular. Contratar servicios profesionales es arduo porque las necesidades del cliente no pueden ser definidas con antelación o estar sujetas a procedimientos estándar descendentes debido a que la estructura de las relaciones cliente-profesional tiene una dinámica ascendente. En el caso de servicios para las personas mayores, está claro que existe un fuerte componente profesional en el *mix* de los servicios proporcionados. Comienza a partir de la necesidad de diagnosticar y evaluar las necesidades del cliente y adaptar la provisión de servicios en consecuencia. Pero estas relaciones profesional-cliente están recubiertas de restricciones de políticas administrativas y limitaciones presupuestarias comerciales. La manera en que son gestionadas las tensiones entre estas definiciones dispares de roles y relaciones por las diversas organizaciones está condicionada por los términos en que el gobierno proporciona recursos en su papel de comprador.

Otra complicación en la gestión es que satisfacer las necesidades de clientes específicos requiere una coordinación detallada caso por caso de una serie de servicios interdependientes. Cabe destacar que el gobierno tiene que decidir qué forma de coordinación entre los diferentes proveedores de servicios es la adecuada y quién se ocupará de ella. Cuanto más complejos son los patrones de interdependencia, mayor tendrá que ser la inversión en capacidades de coordinación. Cuando el gobierno en su papel de comprador negocia contratos con varios proveedores de servicios del sector privado, existe un peligro real de que estén subestimadas las capacidades para gestionar la coordinación. En este contexto, la coordinación

es un bien público con el conocido obstáculo de que sea adecuadamente aprovisionada. El peligro de una coordinación inadecuada es especialmente importante cuando, esperando reducir costes, el gobierno trata de fragmentar una tarea entre una serie de proveedores rivales. En tales circunstancias existen incentivos perversos para cada organización implicada –sea cual sea su papel sustancial– para evitar soportar los costes de coordinación. Las razones de este déficit nos son familiares a partir de modelos como el del dilema del prisionero y la lógica de acción colectiva en la que acciones individualmente racionales se combinan para producir resultados colectivamente irracionales.

4.4. **Iniciativa de financiación privada**

En este apartado se considera brevemente una sección importante del gasto público en el que hay una gran implicación del sector privado y sobre el que en Reino Unido ha habido una considerable controversia sobre si son adecuados los procesos de gestión privada de lo público. Se trata de la Iniciativa de Financiación Privada o *Private Finance Initiative* (PFI), que puede describirse como un programa insignia. Se trata sin duda del programa de externalización más ambicioso y costoso del gobierno británico con un presupuesto de miles de millones de libras implicados. Fue iniciado en 1992 por el gobierno conservador y ampliado por el gobierno laborista a partir de 1997, y continuado por el gobierno de coalición conservador-demócrata liberal después de las elecciones generales de mayo de 2010. La idea clave era que el gobierno podía utilizar competencias y recursos empresariales para aumentar el rendimiento de las inversiones de capital público. Desde el principio, el PFI reflejaba la creencia de que las organizaciones del sector privado están más capacitadas para asumir la gestión de todas las fases de proyectos de inversión de capital, desde la recaudación del dinero, pasando por la creación de los proyectos, hasta el mantenimiento de los activos y la gestión de servicios durante toda su duración. Las empresas tenían las competencias y la motivación para gestionar proyectos de capital de manera más eficiente que el gobierno. Los proyectos PFI son ejemplos de partenariados de comprador público–proveedor privado en los que la responsabilidad de la gestión es básicamente transferida al proveedor privado. Además, existía la creencia de que el gobierno podía librarse de algunos de los riesgos asociados a cualquier inversión de capital en el ámbito de los negocios. Igualmente, se daba por supuesto que cuando obtenían un beneficio el gobierno se beneficiaría de los impuestos sobre futuras corrientes de ingresos. Evidentemente, durante la vida de, por ejemplo, un hospital, el gobierno pagaría por el uso de los activos y el proveedor trataría de obtener un beneficio.

El PFI ha generado controversia en diferentes círculos durante toda su existencia por la manera en que ha conducido a la externalización de proyectos de inversión de capital dentro de un marco de partenariados público-privados. El PFI es un

enfoque sobre la gestión de proyectos de capital para proyectos de infraestructura. El fundamento del PFI es que los programas de inversión de capital podrían llevarse a cabo de manera más efectiva y barata si las empresas proporcionaran financiación y asumieran la responsabilidad de construir instalaciones como carreteras, hospitales, escuelas, etc. y que se siguieran ocupando de hacer funcionar y mantener los edificios y servicios durante periodos de 20 o más años. Hospitales, escuelas y otros proveedores de servicios los utilizarían entonces bajo arriendo.

Es fundamental evitar un malentendido común acerca del PFI. Como su nombre indica, está basado en empresas privadas que suministran la financiación inicial a proyectos de capital pero que en definitiva son las que los financian. En último término, es el gobierno quien proporciona la financiación de estos proyectos aunque existen largos periodos de tiempo antes de que haya que pagar la factura y la forma en que se produce el devengo de los costes es enrevesada. Ello se debe a que existía una «agenda oculta». Las reglas del sistema contable del gobierno mantenían que el gasto PFI no apareciera inmediatamente en los libros del gobierno como aumento del gasto. La estructura de la contabilidad pública permitía que el Gobierno pudiera evadir restricciones sobre presupuestos de capital si eran las empresas quienes movilizaban el capital. Desde una perspectiva política existía la ventaja (temporal) de que el gobierno pudiera lanzar proyectos de inversión de capital como construcción de hospitales, escuelas, prisiones, instalaciones y carreteras bajo el paraguas PFI. Se firmaron más de 700 contratos PFI que abarcaban una amplia gama de activos y servicios públicos y hay muchos otros proyectos en los que se está considerando la gestión y financiación PFI.

La realidad de proyectos PFI se encuentra muy alejada del idílico escenario en el que salen ganando el gobierno y las empresas. Se prestó muy poca atención a garantizar que el gobierno tuviera las capacidades de gestionar estos proyectos de capital externalizados. En 2011 la *National Audit Office* (NAO) emitió un informe muy crítico sobre la rentabilidad de los contratos PFI observando que: «...en el actual ambiente de gasto público se están expresando preocupaciones fundadas acerca del continuo coste financiero del PFI para organizaciones públicas como las NHS Trusts (agencias del Servicio Nacional de Salud). Algunos de los argumentos del gobierno para utilizar PFI no han estado basados en análisis sólidos, sino en comparaciones mal fundamentadas y en supuestos no válidos».

En proyectos concretos, se identificaron costes y beneficios y se llegó a la conclusión de que los contratos PFI habían servido a los intereses de las empresas en lugar de proporcionar rentabilidad al gobierno. En una gran serie de proyectos el gobierno carecía de la experiencia y competencias de gestión de contratos para garantizar la rentabilidad del dinero. En muchos casos, las organizaciones públicas fueron incapaces de salvaguardar sus intereses financieros y permitieron a las empresas explotar deficiencias en la gestión de contratos. Uno de los puntos débiles más patentes fue la incapacidad de darse cuenta de que las empresas podían evadir

impuestos de los beneficios de los contratos PFI transfiriendo la propiedad de las empresas implicadas a paraísos fiscales.

Pero había otros puntos débiles generalizados en la gestión de los programas PFI con su incapacidad persistente de reconocer que los beneficios de rentabilidad para el gobierno del programa PFI dependen de las capacidades internas para gestionar funciones externalizadas. Algunos de ellos, en particular la necesidad de un diseño efectivo de contratos, negociación y supervisión, ya han sido examinados. Pero además, la puesta en práctica de contratos PFI ha sufrido la división de responsabilidades entre organizaciones del gobierno donde el gobierno central mantiene el control del diseño de contratos clave y toma las decisiones de negociación de contratos, pero pasa la responsabilidad de pagar las facturas en última instancia a los usuarios de activos tales como las fundaciones del servicio nacional de salud (*hospital trusts*). Dado que ello les impone la obligación legal de dar prioridad a correr con los costes de capital, es inevitable que el servicio a los pacientes se resienta. El gobierno actual ha anunciado que intentará renegociar los términos de algunos de los contratos PFI en los que está claro que las tasas de rendimiento a las empresas son sustancialmente mayores de lo esperado. Además, dado que los tipos de interés han caído en los últimos años, se ha vuelto posible para las empresas refinar proyectos e incrementar su rentabilidad del capital o incluso vender proyectos a otras empresas. Más que transferir riesgos a empresas muchos proyectos PFI se han convertido en «gallinas de los huevos de oro» que proporcionan flujos de ingresos seguros durante decenios. En cualquier caso, si una empresa encuentra un contrato no rentable, existen varias maneras de escapar de él y dejar que el usuario encuentre una alternativa.

Lo penoso es que el gobierno casi parece haberse esforzado por hacer la vida más fácil a los contratistas del sector privado y más difícil a sus propias organizaciones para que gestionen estos proyectos de capital. Mientras que el gobierno no ha sabido arreglárselas, las compañías contratistas han formado una asociación voluntaria, un partenariado de consenso para representar sus intereses y negociar con el gobierno para establecer las reglas de procedimiento del juego en el que se llevan a cabo negociaciones sustanciales sobre contratos particulares. Ningún modelo único de Análisis Poder-Rol podría representar adecuadamente esta diversa y gran serie de proyectos de inversión de capital público que abarcan diferentes ámbitos de políticas. El punto general es que el modelo de partenariado comprador-proveedor mutuamente beneficioso es demasiado simplista. No tiene en cuenta la medida en que la gestión exitosa de estos proyectos importantes depende de reforzar las capacidades gubernamentales, en especial las necesarias para gestionar la coordinación entre las diversas organizaciones implicadas.

Las complejidades de la gestión de partenariados en el proceso PFI se aprecian mejor desde la perspectiva de gestión de contratos. En la gestión de contratos los

114

criterios de evaluación claves se encuentran en las áreas interrelacionadas del diseño, negociación y ejecución de contratos. El diseño de contratos establece el marco de la gobernanza de roles, incentivos y sanciones para la gestión de contratos y asigna las responsabilidades de las organizaciones implicadas. La negociación de contratos es el proceso de acordar y especificar con detalle los términos de cooperación entre las partes contratantes. La ejecución de contratos implica el seguimiento y el mantenimiento de las condiciones para el cumplimiento del contrato así como la supervisión de su funcionamiento real. Estas tres fases de la gestión de contratos son interdependientes: las decisiones que se toman en cada fase tienen implicaciones para las otras. Pero en muchos casos no estaban coordinadas dentro del gobierno. De hecho, a veces estaban deliberadamente separadas y asignadas a diferentes organizaciones que aplicaban diferentes criterios de decisión.

Dado que el gobierno está implicado en muchos contratos PFI, existe potencialmente, un gran campo de acción para aprender de la experiencia. Pero existen pocas pruebas de que se haya hecho un uso adecuado de las oportunidades disponibles. Tanto si se consideran proyectos individuales o el programa PFI como un todo, la prueba es que el gobierno carece de las capacidades necesarias y ha hecho esfuerzos inadecuados para desarrollarlas. Las razones para ello sobrepasan el alcance de este artículo. A menudo, las responsabilidades para diseñar, negociar y ejecutar contratos han sido divididas entre diferentes organizaciones y las decisiones en cada caso se han tomado basándose en criterios dispares con una coordinación inadecuada. En consecuencia, los contratistas del sector privado han resultado mucho más beneficiados por el PFI que el propio gobierno.

5. CONCLUSIONES

Los partenariados público-privados se han convertido en un importante tema de reformas en los últimos años. Estas medidas son ampliamente consideradas como un paso adelante en la mejora de su funcionamiento. La creciente importancia de externalizar funciones y tareas de servicios públicos hace que resulte imperativo que los gobiernos estén bien preparados para gestionar partenariados con otras organizaciones. Los partenariados público-privados son una prometedora vía de reforma porque proporcionan una manera de escapar del estéril debate sobre privatización y ofrecen una variada gama de formas en las que los gobiernos pueden trabajar en cooperación con empresas y otras organizaciones no gubernamentales. Pero los resultados de las reformas de partenariados han sido decepcionantes en la práctica. Aunque han abierto una amplia serie de opciones, no ha sido fácil para los políticos decidir qué forma de partenariado se adapta mejor a circunstancias particulares. Los partenariados no han servido para sus propósitos ya sea por desajustes entre los modelos de partenariado elegidos y las metas de las

políticas o bien porque no se ha hecho lo suficiente para crear capacidades para gestionarlos de manera eficaz.

En una medida importante estos defectos han sido debidos a un exceso de dependencia de la estrategia de reformas de imitación. En aras de la velocidad, los reformadores han buscado basar las reformas en modelos existentes de partenariado que parecían proporcionar respuestas instantáneas a cuestiones organizativas. Las presiones políticas para obtener respuestas rápidas y el deseo de soluciones prefabricadas han favorecido la adopción de, por ejemplo, modelos comprador-proveedor como medio de garantizar un mejor funcionamiento en el suministro de servicios, ahorros por funcionamiento eficiente, reducción de riesgos y responsabilidad. Pero estos esfuerzos han tropezado siempre con las limitaciones de la imitación como estrategia de reforma. Aunque existe una gran variedad de formas diferentes de partenariados público-privados, una estrategia de imitación no proporciona un marco sistemático para evaluarlas y seleccionar la que sea más adecuada. Esto no sería un problema si los partenariados pudieran ser clasificados en una serie de tipos bien definidos. Pero los intentos de construir taxonomías empíricas a menudo tropiezan con el problema de que los casos reales no se ajustan fácilmente a una serie de categorías exhaustivas y mutuamente excluyentes. Además, frente a un desconcertante número de modelos diferentes de partenariado no existen criterios de diagnóstico claros que ayuden a los gestores públicos a decidir cuál es el que mejor se ajusta a las necesidades de una situación particular. Y para remate está el conservadurismo inherente a la imitación. Restringe la gama de opciones de partenariado y asume que la experiencia previa es una solución adecuada a futuros problemas.

Este artículo propone una estrategia de reforma basada en la innovación como alternativa más coherente y eficaz que la imitación. El objetivo es proporcionar a los gestores públicos los medios de diseñar soluciones innovadoras de partenariado. La innovación no procura soluciones instantáneas, pero en cambio, proporciona a los profesionales herramientas conceptuales y principios de diseño que les permiten formular soluciones innovadoras a los problemas emergentes. Por lo tanto, la innovación requiere invertir tiempo y esfuerzo para diagnosticar necesidades, diseñar estructuras de partenariado y desarrollar las capacidades de gestión necesarias para hacer que funcionen de manera efectiva. Y tiene la ventaja de que los reformadores no tienen que limitarse a cortar y pegar adaptaciones de soluciones añejas.

La base para una estrategia de innovación es radicalmente diferente de la imitación. El marco conceptual para la innovación lo proporciona el Análisis Poder-Rol. Las ideas básicas son bastante sencillas pero crean el potencial para diseñar una gran variedad de partenariados. El Análisis Poder-Rol está basado en el concepto teórico de que un pequeño número de principios comunes bien definidos pueden combinarse para producir estructuras de gran variedad y considerable

complejidad. Proporcionan las reglas generadoras que los profesionales innovadores pueden aplicar a la tarea de diseñar sus propios modelos de partenariado y construir las relaciones entre socios que se necesitan para que funcionen en la práctica. Se plantea la hipótesis de que cuatro tipos fundamentales de poder y cuatro pares de roles complementarios sustentan cuatro formas de partenariado: comercial, ejecutivo, profesional y consensuado. Aunque pueden considerarse cada uno por separado, estas cuatro formas elementales de partenariados proporcionan los componentes básicos para generar estructuras de partenariado más complejas. Y las que se encuentran en la práctica tienen más probabilidades de ser combinaciones de dos o más tipos de poder insertados en sus correspondientes pares de roles. El Análisis Poder-Rol también aporta algo importante que pasan por alto o ignoran las reformas basadas en la imitación. Proporciona las herramientas para definir las capacidades de gestión que se necesitan para garantizar que diferentes formas de partenariado funcionen de manera efectiva. Todos los partenariados requieren capacidades para gestionar la interdependencia entre compañeros de rol, pero las formas complejas también exigen capacidades más sofisticadas para la resolución de conflictos y gestionar la coordinación para manejar la interdependencia entre compañeros que desempeñan múltiples roles y están vinculados por diferentes tipos de relaciones de poder. Si hay una generalización que puede hacerse es que, comparada con la imitación, es menos probable que la estrategia de innovación subestime las capacidades que los gobiernos necesitan para gestionar con éxito los partenariados público-privados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CROPPER, S., EBERS, M., HUXHAM Ch., Peter Smith Ring; (Eds.) (2008): *The Oxford Handbook of Interorganizational Relations*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- FERLIE, E., LAWRENCE J. LYNN y POLLITT Ch. (Eds.) (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- HOLLAND, J. H. (1998): *Emergence*, Addison Wesley.
- KLIJN, E. H. (2005): Networks and Interorganizational Management: Challenging, Steering, Evaluation and the Role of Public Actors in Public Management pp 257-281 in Ferlie, Ewan, Lawrence J. Lynn y Pollitt Ch. (Eds.) 2005 *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- LUZI V., LAPENTA A., (2009): *Proposte e prospettive di interventi di cooperazione nel settore sociosanitario di Potosí (Bolivia)*, Report commissioned by the Italian Ministry of Foreign Affairs, General Direction for Development Cooperation.
- MANDELL, M. y KEAST R. (2005): *Voluntary and Community Sector Partnerships; Current Interorganizational Relations and Future Challenges*, 175-202.
- METCALFE, L. (1993): *Public Management: From Imitation to Innovation*, in: Jan Kooiman (ed) 'Modern Governance', London, Sage Publications, London-Newbury Park-New Delhi, 173-189. (Also published in *Australian Journal of Public Administration* Vol. 52, No. 3, September, 269-280.
- 1998: *Accountability and Effectiveness: Designing the Rules of the Accounting Game*; European Institute for Advanced Studies in Management Conference on «Accounting for the New Public Management»; Venice.
- 2000: *Linking Levels of Government: European Integration and Globalisation*, International Review of Administrative Sciences Vol. 66, no.1.
- 2004: *European Policy Management: Future Challenges and the Role of the Commission*, in Public Policy and Administration Vol. 19 No. 3 Pages 77-94.
- METCALFE, L., MISSONI E. and SELBY-SMITH Ch. (2002): *Strengthening Partnerships Between the State, the Private Sector and Civil Society*. Report of the UN Fourth Global Forum on Reinventing Government. Marrakech.
- MISSONI E., CASTELLI V., LAPENTA A., LUZI V., ZANGARI A., (2008): *Rapporto di valutazione del Programma di sostegno allo sviluppo del sistema sociosanitario di Potosí (Bolivia) Fase III - AID 7240*, Report commissioned by the Italian Ministry of Foreign Affairs – General Direction for Development Cooperation.
- OECD (2008): *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Value for Money and Risk Sharing* Paris.
- SKELCHER, Ch. (2005): *Public-Private Partnerships and Hybridity* in Ferlie, Ewan, Lawrence J. Lynn and Christopher Pollitt (Eds.) 2005 «The Oxford Handbook of Public Management», Oxford University Press, Oxford, New York.