

Riesgos y beneficios de trabajar en partenariato en los gobiernos locales

Tamyko Ysa

Agosto 2004

INTRODUCCIÓN

Los actuales problemas a los que se enfrentan los gobiernos locales requieren que la sociedad asuma la parte de responsabilidad que le corresponde y en la que la administración difícilmente podrá sustituirle. Es el Estado Relacional el que sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno de la corresponsabilidad (Mendoza, 1991). Las transformaciones del Estado del bienestar y el consiguiente cambio de rol hacia el Estado relacional implica que existen múltiples actores que han de ser tenidos en cuenta y corresponsabilizados en la búsqueda y desarrollo de soluciones para los retos de nuestras sociedades actuales. Esta corresponsabilidad comporta, en primer lugar, la existencia de objetivos comunes, en segundo lugar, la asunción de responsabilidades concretas en su consecución y, en tercer lugar, la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas por cada una de las partes.

El Estado relacional pretende superar las limitaciones del estado del bienestar para dar respuestas a una sociedad desarrollada, compleja e interdependiente, a la que se úne las presiones de la internacionalización de la economía y la necesidad de replantear las relaciones entre los ámbitos público y privado. Gobernar se convierte en sinónimo de capacidad de liderazgo, de generar consenso para movilizar y dar respuesta a las necesidades sociales.

Uno de los posibles modelos para gestionar esta interdependencia es la gestión en red (*network organization*). Principalmente porque en este modelo el objetivo no es únicamente la optimización de los recursos propios, sino el alcanzar una dimensión interorganizativa que permita obtener un factor multiplicador, un valor añadido, gracias a la participación de todos los actores en la red. En estas redes los actores son interdependientes para la realización de sus objetivos, y por tanto el proceso político se caracteriza por la generación de procesos de interacción, donde información, objetivos y recursos son intercambiados.

Los partenariatos público privados son una herramienta que facilita la implicación de los actores, tanto en términos de propósitos y de longevidad de la relación entre las partes, como en el compromiso para construir confianza y esfuerzos conjuntos, y donde el sector público debe jugar un rol relevante. El propósito de este artículo es establecer cuáles son las ventajas e inconvenientes de esta colaboración, y cuáles son los factores que favorecen su funcionamiento.

PARTENARIADOS PÚBLICO PRIVADOS (PPP)

La literatura de la gestión de redes y las colaboraciones entre sector público y sector privado ha identificado una herramienta que permite pasar de la teoría de redes a la gestión de organizaciones: los partenariatos.

Los PARTENARIADOS PÚBLICO PRIVADOS (PPP) son “fórmulas de colaboración donde dos o más organizaciones públicas y privadas independientes colaboran de forma voluntaria¹ desarrollando conjuntamente productos y/o servicios, compartiendo riesgos, costes y beneficios” (Klijn y Teisman, 2003), aportando un valor añadido a la gestión pública y, en consecuencia, mayores niveles de bienestar social.

Los PPP forman estructuras de gobierno de carácter multiorganizativo y multisectorial (McGuire, 2002; Agranoff y McGuire, 2003). Es decir, implican flujos y vínculos que se canalizan a través de recursos y/ o estructuras de gobernanza autónomas, generadas para el cumplimiento conjunto de objetivos individuales vinculados a la misión de cada una de las organizaciones.

Así, se convierten en una herramienta que permite resolver de manera simultánea las dificultades que comporta la actuación conjunta de distintos agentes desde el punto de vista de la gestión, de la financiación, de la participación y de la coordinación de todos –o de la mayor parte- de los implicados.

Elementos que caracterizan a los partenariados:

1. Naturaleza cooperativa de los PPP: búsqueda cooperativa de objetivos compartidos o compatibles.
2. El requisito de que el partenariado produzca beneficios mutuos
3. Riesgo compartido
4. *Value for money* desde la perspectiva del contribuyente
5. Inversión conjunta de recursos
6. Autoridad compartida

La importancia de los distintos elementos variará de un partenariado a otro (Allan, 2000), dependiendo de los objetivos para los cuales se constituye y las necesidades o naturaleza de los aliados implicados

Los PARTENARIADOS PÚBLICO PRIVADOS están principalmente vinculados a la combinación de recursos de varios sectores. En ellos, los representantes de la administración son esenciales, pero la planificación y el proceso de distribución de recursos incluye necesariamente una red compuesta por los distintos actores interesados– por ejemplo, directivos de empresas privadas, de organizaciones no gubernamentales o los ciudadanos -. El valor de la diversidad es inmanente en el partenariado que entiende cómo utilizar precisamente las diferencias o la variedad de las culturas organizacionales y prácticas (Kjaert, 2003).

Los partenariados son aconsejables (SAVAS, 2000: 246) cuando existe una clara necesidad de desarrollar un proyecto concreto, no existe suficiente presupuesto público para desarrollarlo, y existen beneficios potenciales derivados de la obtención de nuevas fuentes de financiación, de una implementación más ágil, de un diseño innovador y de una operativa eficiente

¹ La decisión de colaborar es voluntaria, y por tanto, inicialmente, ninguna entidad posee una autoridad clara sobre las demás.

Los partenariados locales parece que han emergido tanto como una respuesta (o en anticipación) a retos sociales locales. En ambos casos el partenariado introduce perspectivas de cambio: cambios en los métodos de trabajo, en planificación estratégica o en actitudes. Los partenariados tratan sobre el aprendizaje y la adaptación a la arquitectura del cambio; o de hecho, cómo catalizar el cambio (Kjaert, 2003: 41).

LOS RIESGOS DE TRABAJAR EN PARTENARIADO

En los años 1990s los partenariados son racionalizados y sus resultados esperados de generación de sinergias los hacen aparecer como alternativas muy atractivas a los mecanismos tradicionales de prestación de servicios (Boase, 2000) –ver tabla 1-. Sin embargo, estos acuerdos no siempre están satisfaciendo los requisitos de un gobierno responsable o reflejando los valores tradicionales del servicio público. En algunos casos incluso, es llamativo el hecho de que los representantes gubernamentales consintieran a la petición de sus socios privados de no hacer públicos los detalles del contrato, y que éste permaneciera confidencial².

La práctica también nos aporta que los partenariados, en sus primeras fases, son organizaciones negociadas, con éxito y que logran sus objetivos. Pero en cambio, en el largo plazo, se ponen de manifiesto problemas (el riesgo no se comparte realmente, y el sector público asume riesgos, y costes no previstos de seguridad y medioambientales³) que eclipsan las ventajas.

A pesar de los beneficios de trabajar en partenariado, de éstas y otras experiencias, la literatura determina que existen una serie de riesgos a tener en cuenta (Rodal, 1993; Mohr y Spekman, 1994; Boase, 2000), que la experiencia ha hecho predecibles. Los detractores de las colaboraciones público privadas destacan especialmente tres: primero, que la titularidad financiera del gobierno, y su asunción de los riesgos operacionales son tan significativos comparados con los riesgos asumidos por el sector privado, que en estas ocasiones no se puede decir que se haya generado un partenariado. Son aquellos casos en que la responsabilidad no se ha determinado claramente *ab initio*, es borrosa, y en casos de pérdida de control, la potencial responsable es la administración, que acaba asumiendo el riesgo financiero del partenariado.

En segundo lugar, el riesgo de las organizaciones voluntarias (tercer sector o voluntario) de perder su independencia al convertirse en agentes efectivos de la administración, atraídas por los contratos y la financiación. Vinculados a éste riesgo, Mohr y Spekman (1994: 135) observan el incremento de la complejidad, la pérdida de autonomía y la información asimétrica.

Y en tercer lugar, la generación de poder en los PPP sin responsabilidad. Se otorgan a los socios del partenariado capacidades cuasi gubernamentales, sin a cambio asumir la corresponsabilidad de los resultados de la que hablaba en la introducción. En este caso entra en liza además una posible reducción de los valores públicos (en cuanto a credibilidad e

² Ver el caso de *Highway 407 around Toronto* en Boase (2000).

³ Ver el caso *Disney y la Policía Montada del Canadá* en Boase (2000).

imagen de las organizaciones públicas).

Estos riesgos derivan de que los PPP incrementan la complejidad, en la toma de decisiones, en la implementación, y en la evaluación. Las diferencias institucionales tienen una fuerte influencia en la efectividad de las relaciones en el partenariado (McDonald, 1999: 44), y el poder desigual puede convertirse en un obstáculo serio para la efectividad del partenariado. Y de ahí que los ratios de éxito sean bajos, a pesar de que la prescripción para formar alianzas pase por alto este hecho de que muchos partenariados estratégicos no tienen éxito. Mohr y Spekman (1994: 135) afirman que además de incrementar la complejidad, pueden generar pérdida de autonomía entre los socios e información asimétrica.

Por otra parte, la metáfora de “*steering and rowing*” es persuasiva por su simplicidad, y podríamos esperar que el que “*steers*” ejerce el control y permanece como responsable de la dirección. Lamentablemente, debido a que muchos de estos acuerdos son a muy largo plazo, el original timonel que firmó los acuerdos iniciales puede no haber permanecido para supervisar y aceptar responsabilidades de la dirección tomada por los “*remeros*” (Boase, 2000: 91).

Una último riesgo a señalar, en esta inicial y no exhaustiva enumeración, es que la formación gubernamental público privada se añade a la fragmentación urbana, y puede presagiar un empeoramiento de las desigualdades sociales.

LOS BENEFICIOS POTENCIALES DE TRABAJAR EN PARTENARIADO

Acabamos de ver algunos de los riesgos existentes al entablar una relación de este tipo, pero pueden verse superados por sus ventajas si existe un liderazgo público de la colaboración adecuado, en pro del bien público.

Los posibles beneficios que enumera la literatura son los siguientes, no todos presentes en cualquier PPP (Rodal, 1993; Allan, 2000): (1) un fondo común de recursos y experiencia (2) prestación integrada: esfuerzos y sistemas coordinados (3) mejora de la gestión y comprensión de los ciudadanos (4) promoción de la educación pública y responsabilidad (5) construcción de consenso (6) incremento de la flexibilidad operacional (a través de la actuación con actores no gubernamentales).

En el primer caso, la creación de un fondo común de recursos y experiencia, el PPP permite un incremento de fondos públicos porque opera como vehículo de inversión privada, que puede incrementar los recursos disponibles para la provisión de bienes y servicios públicos. Esta financiación adicional genera la ventaja de poder permitir la existencia de proyectos cuando no existen fondos públicos suficientes para su implementación. Además facilita la coordinación de esfuerzos y sistemas porque el PPP generalmente provee de una más amplia base de experiencia, de habilidades y conocimientos aportados por los socios.

En cuanto a la prestación integrada de esfuerzos y sistemas coordinados, uno de los beneficios de los partenariados ha sido la conclusión de megaproyectos en tiempo y dentro del presupuesto. Además, si se construye adecuadamente, puede permitir una mejor gestión y distribución del riesgo (ya hemos visto las dificultades que conlleva, en caso contrario, en el apartado anterior). La colaboración implica normalmente la identificación formal del riesgo

asociado con el proyecto del partenariado, su cuantificación y distribución entre los aliados. Puesto que el riesgo es un coste real del proyecto, esta aproximación genera una mayor eficiencia económica porque permite ubicar un determinado riesgo en el socio mejor situado para gestionarlo. Y de esta manera, los costes asociados con la gestión del riesgo pueden minimizarse. Hay otras ocasiones, en que a través de acuerdos contractuales se puede transferir el riesgo a un tercero (un contratista o una compañía de seguros); o puede ser absorbido o hacer un fondo común. A través de la asignación de diferentes riesgos a los socios participantes, ningún socio debe sobrellevar un nivel tal de riesgo que evitaría la implementación del proyecto.

En lo referente al beneficio del incremento de la flexibilidad operacional, a través de la actuación con actores no gubernamentales, se abren posibilidades de gestión de que no dispone la administración tradicional. Los socios del sector privado pueden aportar mejores incentivos de actuación (el socio del sector privado generalmente tendrá acceso a un abanico de remuneraciones basadas en el rendimiento que raramente están disponibles en el sector público). Además, los aliados que están libres del celo burocrático pueden operar con mayor flexibilidad y eficientemente que un departamento administrativo o una agencia. También se incardina en este beneficio, el acceso a economías de escala o alcance: un aliado del sector privado puede desarrollar las actividades requeridas de él en el PPP para otros clientes o socios. La escala resultante de la operación total puede ser mayor que la escala del partenariado. Esto puede permitir mantener y tener disponible en el partenariado mayor experiencia especializada (que no sería económica si se considera el partenariado aisladamente). Los PPP también pueden permitir alentar infraestructuras multiuso: un socio privado en un PPP puede tener incentivos para estimular una utilización más intensiva de los bienes de capital, proyectando atraer usuarios secundarios (por ejemplo a través de distintos usos horarios). Esta existencia de múltiples usuarios puede significar múltiples fuentes de recursos, y por tanto un incremento de los beneficios.

En cuanto a la mejora de la gestión y comprensión de los ciudadanos, el PPP puede permitir la mejora de la capacidad de respuesta del servicio (*responsiveness*), porque operan como vehículos útiles para incrementar la interacción y la familiaridad con los clientes, por tanto permiten a la administración determinar, entender y satisfacer mejor sus necesidades.

Uno de los principales beneficios, en mi opinión, del PPP, es la promoción de la educación pública y responsabilidad en los otros socios del partenariado. Los gobiernos que operan en partenariado con empresas privadas tienen la autoridad para insistir en estándares como salarios equitativos, condiciones de trabajo y protección del medioambiente.

En resumen, el partenariado público privado puede producir los siguientes impactos:

- el fomento del estado relacional, y por tanto el fortalecimiento de relaciones de confianza entre el sector público y el privado para prestar servicios a personas que quedaban al margen del sistema
- incremento del interés del sector privado en los servicios públicos (a través de colaborar en su financiación, desarrollar su profesionalización, generar ideas innovadoras y participar en los procesos de decisión)
- y superación de los fallos del mercado, del estado y del tercer sector a través del aprovechamiento de las sinergias que la colaboración entre ellos genera.

Por tanto, es imprescindible tener un conocimiento adecuado de los factores que maximizan estos beneficios del partenariado, si su importancia en la gestión pública es creciente.

FACTORES CLAVE EN LA GESTIÓN DEL PARTENARIADO

Para Rodal (1993) y Boase (2000: 89) los elementos críticos para un buen funcionamiento del partenariado son los siguientes: una compatibilidad de valores y objetivos; la generación de beneficios para todos los socios y riesgo compartido; la creación de estructuras de poder en el partenariado equitativas, basadas en la interdependencia de las partes; la generación de comunicación efectiva (interna y externa); el mantenimiento de confianza y respeto mutuo; la capacidad de adaptabilidad: la transparencia e integridad en las actuaciones; y sobre todo paciencia y perseverancia⁴.

Por tanto, dentro del ciclo de vida del partenariado (iniciación, planificación, implementación, control y evaluación) deberemos tener en cuenta estos elementos.

1. *Criterios para iniciar el partenariado*: los partenariados no son una respuesta apropiada para todos los problemas sociales. Pueden ser efectivos bajo determinadas condiciones y para objetivos limitados. El principio básico es que hay actividades que la administración no debe prestar directamente, pero debe mantener la responsabilidad en asegurar que se prestan. También existen algunas funciones esenciales que la administración debe retener. Por tanto, los PPP pueden ser una buena herramienta de gestión de la colaboración cuando (Rodal, 1993: 51): ayudan a conseguir objetivos sociales importantes que los distintos actores no pueden conseguir aisladamente; cuando un programa que se considera importante, pero no existe suficiente financiación pública para llevarlo a cabo; cuando los costes del conflicto o la continua inactividad son altamente inaceptables; si las agendas son compatibles, están bien definidas y son ampliamente conocidas; o si los grupos con interés en el tema pueden definir *outcomes* aceptables para todos los implicados, y alcanzan el consenso y la actuación conjunta.

Será mejor evitar la constitución del partenariado cuando: no existe una fuerte racionalidad y base para la colaboración; cuando hay agendas incompatibles y diferentes; cuando hay desacuerdos fundamentales sobre el problema a ser resuelto; si las ideologías están en conflicto y surgen causas que descartan cualquier posibilidad de una colaboración real; cuando las agendas de los socios potenciales no son claras y los motivos son turbios; cuando socavan el interés público; o cuando son utilizados como una mera privatización de los problemas de políticas que los departamentos por sí mismos son incapaces de resolver.

Y deberemos valorar que los costes de instituir un partenariado público privado pueden ser relativamente amplios cuando el proyecto en cuestión es pequeño.

2. Es necesaria una *planificación efectiva*. La planificación implica: asignar las personas adecuadas para representar a la administración, seleccionar los mecanismos de

⁴ La inversión en un partenariado impone costes a corto plazo con la esperanza de beneficios a largo plazo.

partenariado adecuados; establecer parámetros del partenariado; clarificar objetivos, roles y responsabilidades; y obtener apoyo del *senior management*. Un marco de política estratégica y un conjunto de principios, puede facilitar el proceso de planificación.

La estructura ha de ser simple y las responsabilidades claras. Esta característica implica asumir la importancia de reclutar en el sector público las habilidades necesarias para explotar los acuerdos del partenariado público privado, y también la necesidad de adecuados programas de formación.

En la planificación se debe realizar la *anticipación de riesgos y beneficios*: sobre todo la identificación de riesgos financieros, administrativos, y de gestión de recursos humanos potenciales. Las estrategias relevantes para identificar y gestionar riesgos incluyen la creación de capacidad entre los socios para permitir que contribuyan mejor al partenariado; y los mecanismos de control que se desarrollan durante el proceso de planificación y se incorporan durante la existencia del partenariado.

3. *Implementación*: flexibilidad y capacidad para adaptarse a los atributos cruciales de la implementación y gestión del partenariado; y desarrollo apropiado de mecanismos de partenariado. Se genera una necesidad de transformar roles, responsabilidades y la forma de pensar en los tres sectores.

En esta etapa se aconseja estandarizar las iniciativas siempre que sea posible.

4. *Control o evaluación*: son necesarios para asegurar que el partenariado o los acuerdos de transferencias sean concordantes con los objetivos, y deben ser tan claros y medibles como sea posible. Un partenariado público privado de éxito será aquel al cual los socios rinden cuentas de forma apropiada. Es esencial que el tema de la responsabilidad esté reflejado en el acuerdo que gobierna el partenariado y existan medidas de seguimiento y de impacto.

El éxito del partenariado también se verá afectado por la actitud pública hacia estos acuerdos. Dado que muchos partenariados implican actividades nucleares del sector público, existe una clara posibilidad de que emerja oposición, ya sea desde los sindicatos de las administraciones o por parte de la opinión pública en general.

IMPLICACIONES PARA LOS DIRECTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO

De toda esta afirmación se derivan una serie de temas estratégicos que el directivo público se ha de plantear antes de iniciar una colaboración en partenariado (Rodal, 1993: 52): qué actividades desarrollar en partenariado; cuánta autoridad transferir; qué espacio generar para retirarse; qué términos y condiciones; cómo distribuir las competencias entre los socios; control; quién es responsable. He dado algunas pistas al respecto en el apartado anterior. Sin embargo, tener respuestas a estas preguntas, y capacidad de integrarse en el partenariado conlleva unos retos para los directivos públicos.

Retos para los directivos públicos (Rodal, 1993):

- 1) Mayores requisitos de coordinación: tanto con actores externos como internos de la administración
- 2) Consultas más extensivas: las decisiones deben tener en cuenta los intereses y los puntos de vista de los *stakeholders*.
- 3) Cambio estructural y organizativo: reducción de la implicación e intervención de la administración en cuanto a gestión, regulación, control y apoyo a los programas.
- 4) Gestión de recursos humanos: gestionar en partenariatado es muy distinto de gestionar en una organización administrativa jerárquica.
- 5) Comunicaciones: una implicación para generar buenas comunicaciones y una estrategia de comunicación efectiva es esencial.
- 6) Identificación de limitaciones y obstáculos:
 - a. La renuencia de la administración a compartir poder: los directivos tradicionales no están orientados a compartir poder
 - b. Factores políticos: guiados a la toma de decisiones a corto plazo, pueden por tanto no estar sintonizados para los requisitos del éxito a largo plazo.
 - c. Desconfianza de la administración: obstáculo psicológico a superar por parte de los socios no gubernamentales su desconfianza hacia la administración.
 - d. *Gaps* culturales: las diferencias culturales entre la administración y el sector privado (lucrativo y no lucrativo) genera dificultades en comprender el entorno de unos y otros. Las aproximaciones para superar estos *gaps* incluyen formación, una estrategia efectiva de comunicación y paciencia.
- 7) Gestión del riesgo y maximización de beneficios: es crítico que los directivos estén formados para identificar y valorar riesgos y beneficios antes de iniciar el partenariatado. Es de particular importancia que los acuerdos de partenariatado incluyan adecuados controles y salvaguardas.
- 8) Desarrollo y capacitación: un reto de todas las fases del partenariatado es desarrollar actitudes y habilidades, así como estrategias y tácticas. Habilidades referentes a la facilitación, consulta, gestión del conflicto, y negociación.

CONCLUSIONES

En el libro blanco sobre la gobernanza europea (COM, 2001) la Comisión Europea hace énfasis en la buena gobernanza, ofreciendo un amplio potencial para incrementar la implicación de administraciones regionales, locales y urbanas, organizaciones comunitarias/ voluntarias y ciudadanos en el desarrollo e implementación de políticas. Y en especial, pone un énfasis considerable en el rol del partenariatado entre los distintos *stakeholders* afectados por un *policy issue* (Atkinson, 2002).

Existen unas conclusiones comunes a los partenariatados locales establecidos (Kjaer, 2003):

1. La evolución económica y política en algunos países, ha demostrado ser un importante desencadenante de los partenariatados.
2. Los objetivos y las agendas no son siempre claros y han causado dificultades en el desarrollo de los partenariatados.
3. Comunicación y confianza son factores de importancia crucial. En el partenariatado se mezclan distintos motivos y racionalidades, además de organizaciones de distintos sectores. El vehículo para cruzar y aprovechar estas diferencias es la confianza.
4. Trabajar en partenariatado conlleva tiempo. Y el tiempo se percibe de manera distinta

por los diferentes sectores, y culturas organizacionales. Este hecho puede crear obstáculos.

5. Las estructuras organizacionales de los partenariados han evolucionado hacia un híbrido más estructurado de operaciones formales e informales –ver tabla 2-.
6. El rol de liderazgo de los individuos es crucial, tanto en términos de mantener el trabajo del día a día del partenariado, como a la hora de implicar e informar a los socios. Sin embargo en general es necesario conseguir un equilibrio entre la centralización de la coordinación y la ampliación del partenariado. El rol de los individuos como representantes de sus respectivas organizaciones se percibe a menudo como más importante que la propia organización⁵.
7. En todos los partenariados, la disponibilidad de recursos financieros es de una gran importancia.
8. La representación de la comunidad y su implicación ha demostrado ser difícil pero básica para el éxito futuro
9. La transparencia y responsabilidad (*accountability*) están relacionadas con la capacidad de dar respuesta, la implicación y la conformidad. Debe existir una clara división de responsabilidades, en particular en lo referido a “qué aporta cada socio a la mesa”.
10. Existe poca medición formal y evaluación de los resultados más allá de lo financiero y económico

Los resultados indican que las principales características del éxito de un partenariado son: los atributos de compromiso del partenariado, coordinación, y confianza; calidad de la comunicación y participación; y las técnicas de resolución de conflictos comunes. Estos resultados nos permiten entender cómo gestionar mejor estas relaciones para asegurar el éxito.

Kjaer concluye diciendo que a pesar de que los *outcomes* sostenibles del partenariado son esenciales, la necesidad de la existencia del partenariado en perpetuidad no es necesariamente cierta. En lugar de esperar que las estructuras de los partenariados existentes sean fijas y sostenibles, puede ser más apropiado verlos como una oportunidad de cambio, caracterizados por su temporalidad y su naturaleza transitoria. Las actividades de los partenariados han de dirigirse a lograr un impacto sostenible, pero el partenariado en sí mismo puede disolverse, después de haber servido a su propósito, o de manera alternativa, transformarse en nuevas formas de operación con un cambio radical de objetivos, propósitos, o incluso socios.

Estas instituciones no están reduciendo el gobierno local como la privatización implica, sino

⁵ Rodal (1993) sostiene que hay características vinculadas a la persona y a las aportaciones que realiza al partenariado. Este autor dice que los beneficios son más factibles si los socios aportan actitudes que alientan la asunción de riesgos y no socavan la creatividad; si existe un sentido de propósito dirigido hacia la visión y los objetivos de partenariado; si aportan distintas perspectivas, aproximaciones y experiencias; si tienen capacidad de aportar recursos (humanos y financieros, habilidades técnicas y conocimientos); si tienen conciencia de los programas de sus organizaciones, capacidades y cultura; y si gozan de credibilidad e influencia.

Sin embargo, los riesgos serán mayores si los socios aportan: objetivos incongruentes y agendas ocultas; miedo a compartir el poder y confiar el control a otros; costes y responsabilidades ocultas; falta de credibilidad o prestigio; y diferencias culturales o de valores importantes.

que estamos observando una expansión de las estructuras gubernamentales en una fundamentalmente nueva dirección.

“While there was a great deal of collaboration and sharing, the city government was at the core of local decision. The government itself was a substantial initiating force, contributing tax funding, holding control or sway over a host of policy tools, with general ordinance and enforcement powers regarding land use, construction, and other laws. Virtually no collaborative project went forward without the city as the most pivotal partner and even if initiated by an external agent, the city held say over a host of licensing, permitting, funding sources, loans, regulatory interpretations, and more” (Agranoff y McGuire, 2003: 1410).

Los partenariados pueden ofrecer *outcomes* potenciales positivos: una mayor participación, adaptación y flexibilidad. Pero no son ninguna panacea: hay que analizar cuidadosamente en qué circunstancias son adecuados, y además conllevan el riesgo de generar impactos negativos en una mayor fragmentación de las administraciones, nuevos modelos de dominación, desigualdades y la falta de un marco global de gobernanza (Atkinson, 2002). A pesar de sus ventajas evidentes, es obvio que los partenariados público privados no son una solución para todos los problemas públicos (Allan, 2000: 34).

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R., McGuire, M. (2003) “Inside the matrix: Integrating the paradigms of intergovernmental and network management” *International Journal of Public Administration*, vol. 26, núm. 12: 1401-1422
- Allan, J.R. (2000) “Public-private partnerships: A review of literature and practice” *Public Policy Paper*, núm. 4. Saskatchewan Institute of Public Policy.
- Atkinson, R. (2002) “The White Paper on European Governance: Implications for urban Policy” *European Planning Studies*, vol. 10, núm. 6.
- Boase, J.P. (2000) “Beyond government? The appeal of public-private partnerships” *Canadian Public Administration*, Spring, vol. 43, núm. 1: 75-91.
- COM (2001) *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- Kjaer, L. (2003) *Local partnerships in Europe. An action research project*. The Copenhagen Centre, Copenague.
- Klijn, E-H, Teisman, G. (2003) “Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases” *Public Money & Management*, July 2003: 137-146.
- McDonald, F. (1999) “The importance of power in partnership relationships” *Journal of General Management*, vol. 25, núm. 1: 43-59.
- McGuire, M. (2002) “Managing networks: Proposition on what managers do and why they do it” *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 5: 599-609.
- Mendoza, X. (1991) *Algunas reflexiones acerca de la “transición al mercado” de los servicios sociales*. Barcelona: Jornadas Público-Privado y Bienestar Social.
- Mohr, J., Spekman, R. (1994) “Characteristics of partnership success: Partnerships attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques” *Strategic Management Journal*, vol. 15, núm. 2: 135-152.
- Rodal, A. (1993) “Managing partnerships” *Optimum*, vol. 24, núm.3: 49-63.

Savas, E.S. (2000) *Privatization and public-private partnerships*. Chatham House Publishers, New York.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Tamyko Ysa

Profesora de ESADE (Instituto de Dirección y Gestión Pública, y del Departamento de Política de Empresa).

Doctoranda en Ciencia Política (Universitat de Barcelona) y *Master of Sciences* por la London School of Economics and Political Science (Reino Unido) en Administración Pública y Políticas Públicas. Licenciada en Ciencia Política y en Derecho (Universidad de Barcelona).

CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1. Riesgos y beneficios de los partenariados

Beneficios	Riesgos
Fondo común de recursos y experiencia	Responsabilidad borrosa
Prestación integrada: esfuerzos y sistemas coordinados	Pérdida de control (riesgo financiero, potencial liability)
Mejora de la gestión y comprensión de los clientes	Reducción de los valores públicos (riesgo en la credibilidad y en la imagen)
Promoción de la educación pública y responsabilidad	Reducción de flexibilidad en la toma de decisiones (porque los puntos de vista de los socios deben tener en cuenta)
Construcción de consenso	Debilitación de las comunicaciones
Incremento de la flexibilidad operacional (a través de la actuación con actores no gubernamentales)	

Fuente: Rodal (1993: 51)

Tabla 2. Organización del partenariado

	Estructura informal	Estructura formal
Ventajas	Mayor libertad de operación	Más estable
	Más flexible	Mayor visibilidad
	Más personal	Acceso a redes más amplias
Inconvenientes	Mayor vulnerabilidad	Más burocrático
	Menor visibilidad	Más caro

Fuente: Kjaert (2003)