

La colaboración entre administraciones públicas y organizaciones no lucrativas: hacia la sociedad relacional

Alfred Vernis

Profesor titular del Instituto de Dirección y Gestión Pública-ESADE
Universidad Ramón Llull

1. INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años setenta, como consecuencia de los problemas del estado de bienestar hemos sido testigos, en la práctica totalidad de países de la OCDE de un cambio importante en las actitudes sociales y políticas en relación al sector público (Prats, 2000). Junto con los cambios del entorno (envejecimiento población, inmigración, globalización económica, etc.) dos importantes fenómenos merecen ser destacados. Se trata en primer lugar de la crisis del modelo clásico de financiación del Estado, que se ha traducido en una prácticamente generalizada crisis presupuestaria y ha obligado a los gobiernos a buscar nuevos caminos para la mejora de su eficiencia. Y en segundo lugar, de la crisis de legitimidad de los gobiernos. El Estado seguirá siendo percibido como necesario por la inmensa mayoría de la población, pero ya no como el agente principal de las transformaciones económicas y sociales. En otras palabras, los gobiernos, han dejado de tener las mejores y únicas respuestas a los problemas que se plantean, dada la naturaleza y complejidad de los mismos. La realidad es 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. Es lo que algunos analistas han definido como el “pluralismo del bienestar”

Uno de los efectos de este cambio de paradigma, que ha llevado al sector público a una verdadera redefinición de sus roles como revela la literatura y la práctica de la gestión pública, es precisamente el aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las Administraciones Públicas y las organizaciones sin ánimo de lucro¹. Por una parte, a los ojos del sector público, las organizaciones no lucrativas son capaces de aportar desde su especificidad respuestas concretas a las nuevas demandas sociales. Por otra parte, como analizaremos a lo largo de esta ponencia, el recurso a estas organizaciones frecuentemente se basa en alguna forma de externalización de servicios públicos, dirigida a solucionar problemas de sobredimensionamiento, ineficiencia burocrática o falta de capacidad de la administración. Así acontece cuando, por ejemplo, una agencia pública de cooperación para el desarrollo decide que sus proyectos sean realizados por una ONG del Norte en colaboración con una contraparte del Sur; o cuando una agencia pública de atención a las personas sin techo decide que una ONG social se encargue del cuidado de quienes viven en la calle.

Es en este contexto donde aparecen aproximaciones diferentes a la relación público-privado: “las propias limitaciones del Estado de Bienestar para dar respuesta a las demandas de una sociedad cada vez más desarrollada, compleja e interdependiente, acentuadas por las presiones derivadas de la internacionalización de la economía, ponen de manifiesto la necesidad de replantear las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y

¹ No es objetivo de esta ponencia tratar la colaboración entre el sector público y el sector empresarial, o entre el sector público y los otros dos sectores simultáneamente (empresarial y no lucrativo).

sociedad, dando lugar a la emergencia del Estado relacional” (Mendoza, 1995:5).

Empieza a haber signos positivos de que se está superando la dicotomía público-privado, y que la importancia y el valor de lo “público no estatal” parece que va ganando adeptos. Más apoyo de las administraciones públicas al Tercer Sector social no quiere decir menos estado, no significa que estemos “privatizando” el Estado del Bienestar, sino todo lo contrario, lo estamos “publicitando” (Bresser, 1997; Giddens, 2001). Hay que entender que el terreno de “lo público” no se ha de identificar exclusivamente con las administraciones públicas, que muchas de las actividades que realizan las organizaciones sociales son “públicas”, y que, por tanto, la colaboración entre las administraciones públicas y las organizaciones del Tercer Sector no es lo mismo que una “privatización”.

Las personas que se oponen a un aumento de la participación del sector no lucrativo social en los servicios sociales públicos esgrimen que el “espíritu de servicio público” se corrompe cuando el que lo presta no es una organización pública. Es cierto que detrás de la mayoría de dedicación de las personas que trabajan en las administraciones públicas hay un compromiso de servicio a la sociedad. Pero no podemos olvidar que las administraciones públicas no son las únicas en las que sus empleados tienen ese espíritu de servicio comunitario; la inmensa mayoría de los trabajadores de las organizaciones sociales tienen sin duda ese espíritu. Bresser (1998:43) va más allá y lo expresa de una forma más clara: “Lo destacable, en cualquier caso, es que la razón más importante para recurrir a las entidades sin fines de lucro no es porque sean más eficientes en la provisión de servicios de lo que pudiera ser cualquiera otra entidad, sino que permiten desplegar roles que ni el Estado ni el mercado pueden cumplir. Y así como la confianza, la dedicación, la solidaridad constituyen roles que imprimen una especificidad respecto al sector lucrativo, la flexibilidad, la disposición de experiencia especializada y la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar son exhibidas como algunas de las mayores ventajas que el sector no lucrativo o público no estatal tendría respecto del sector público estatal”.

DATOS DEL LIBRO BLANCO DEL TERCER SECTOR CIVICO-SOCIAL DE CATALUÑA

Según datos del Libro Blanco del tercer sector cívico-social, el 75% de las organizaciones consultadas afirman haber tenido algún tipo de contacto con las administraciones públicas en los últimos dos años. En el caso de las cooperativas, el porcentaje se eleva al 95%, frente a las asociaciones (75%) y las fundaciones (78%). En relación a los ámbitos de actividad, son las organizaciones trabajando en problemáticas de desempleo, disminuidos, drogadicción, alcoholismo y asociaciones de vecinos, las que más contacto tienen con las administraciones públicas. Las cinco principales razones de la relación público-privada, por orden de prioridad, han sido: 1). Concesión de subvenciones/donativos; 2). Cesión de espacios u otro tipo de cesiones; 3). Participación en órganos consultivos; 4).realización conjunta de campañas de sensibilización y 5). Contratación de servicios.

2. ¿PORQUÉ EXISTE UNA RELACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS²

Algunas de las razones que motivan la colaboración público-privada han sido apuntadas en las líneas anteriores. Sin embargo, como pone de manifiesto uno de los teóricos más reconocidos del tercer sector, el profesor Lester Salamon (1995), se trata de una pregunta para la que no existe una única respuesta. Salamon (1995) sostiene que existen diversas teorías que no favorecen el crecimiento de una relación público-privado.

² Esta parte esta basada en Vernis (1995).

El Estado del bienestar

La primera teoría que Salamon revisa es *la teoría del Estado del bienestar*. Esta teoría concede mucha importancia al papel de las diferentes administraciones públicas y resta significación al sector privado no lucrativo. Como Salamon apunta, en la actualidad este planteamiento no resulta útil por cuanto, si bien es cierto que el Estado se ha reservado en exclusiva la formulación de políticas públicas, no ha actuado de igual modo en la implementación de estas políticas, ámbito en el que las agencias públicas colaboran intensamente con el sector privado sin ánimo de lucro. Como veremos más adelante, la teoría del Estado de Bienestar está superada por la del Estado relacional (Mendoza, 1995) y/o la teoría del pluralismo del Bienestar (Taylor, 1990).

El fallo del gobierno

La segunda teoría, cuya denominación podríamos traducir como *teoría del fallo del gobierno*, explica la existencia de las organizaciones no lucrativas como producto de una insuficiencia de las agencias públicas. En concreto, esta teoría argumenta que la producción de bienes colectivos por el gobierno "producirá en general un nivel de servicios que sobrepasará lo que algunos votantes demandan y restará por debajo de lo que otros votantes solicitan" (Weisbrod, 1986). Como consecuencia de este hecho, las organizaciones no lucrativas privadas intentarán dar respuesta a la demanda descontenta. En definitiva, en esta teoría, las organizaciones sin ánimo de lucro son vistas como substitutas de las agencias públicas. En cualquier caso, esta teoría no sirve como marco conceptual para el estudio de la relación entre lo público y lo privado por cuanto no puede anticipar que el gobierno quiera subcontratar con las organizaciones no lucrativas la producción de determinados servicios públicos (Smith y Lipsky, 1993).

El fallo del contrato

La tercera teoría, denominada del *fallo del contrato*, explica la existencia de las organizaciones de voluntariado por la confianza que el cliente/usuario/donante deposita en ellas. La confianza del cliente obedece al hecho de que, en muchos servicios públicos, es muy difícil obtener información acerca de la calidad y cantidad de la prestación, por lo que resulta harto laborioso averiguar si el servicio está prestándose de manera adecuada. Debido a esta dificultad, los perceptores de los servicios consideran a las organizaciones no lucrativas más merecedoras de su confianza (Hansmann, 1981). Sin embargo, la confianza del cliente tampoco ayuda a explicar el motivo por el que las agencias públicas están subcontratando a las organizaciones no lucrativas, ya que de las organizaciones públicas se espera aún menos que traicionen la confianza de los usuarios y existe mucha regulación para evitarlo (Salamon, 1995; Smith y Lipsky, 1993).

Gobierno por el tercer sector

Salamon no queda satisfecho con las anteriores teorías y desarrolla dos más para intentar explicar la causa de la colaboración público-privada. La primera, llamada *gobierno por el tercer sector*, expone, básicamente, que las agencias públicas están utilizando las agencias privadas para "llevar a término funciones del Gobierno". En esta clase de relación, el Gobierno establece estándares pero las organizaciones no lucrativas son libres de implementar los programas como mejor consideren. De hecho, algunas de estas organizaciones son anteriores a las administraciones públicas y realizan funciones complementarias al sector público. Por tanto, no parece lógico que la administración pública confíe en ellas para la realización de ciertas actividades.

El fallo del sector no lucrativo

La segunda teoría desarrollada por Salamon, el *fallo del sector no lucrativo (voluntary failure)*, explica la intervención del Gobierno como correctora de fallos del sector del voluntariado o no lucrativo. Así pues, en esta teoría se parte del tercer sector y, en relación con este, se justifica la intervención del Estado. Salamon identifica cuatro fallos del sector no lucrativo:

- ***Insuficiencia.*** Las organizaciones sin ánimo de lucro son incapaces de generar recursos para solucionar algunos de los problemas de las sociedades modernas.
- ***Particularismo.*** Muchas organizaciones no lucrativas centran su actuación en grupos determinados de población y se olvidan completamente de otros.
- ***Paternalismo.*** Con frecuencia, las necesidades de la comunidad son definidas por los miembros de esta que disponen de más recursos y no por la comunidad en sí.
- ***Amateurismo.*** A menudo, las ONL no pueden atraer a buenos profesionales para solucionar sus problemas.

El pluralismo del bienestar

Aunque estas dos teorías —*gobierno por el tercer sector y fallo del sector no lucrativo*— aportan elementos muy interesantes en el debate sobre la relación público-privada, desde nuestro punto de vista, ofrecen una explicación excesivamente circunscrita al contexto de los Estados Unidos y sólo parcialmente trasladable al caso europeo y latinoamericano, dada su historia y sus especificidades. El problema principal radica en que ambas teorías olvidan el papel dominante que las instituciones políticas tienen a la hora de determinar la naturaleza del sector no lucrativo.

En este punto, puede sernos de ayuda la teoría del *pluralismo del bienestar* o el modelo de “Estado relacional” (Mendoza, 1995) al que hacíamos referencia en la introducción. Hatch y Mocroft (1983) desarrollan la siguiente aproximación al pluralismo del bienestar: “Puede ser utilizado para expresar el hecho de que la atención social y sanitaria puede ser obtenida desde cuatro sectores diferentes: el público, el voluntario, el comercial y el informal. Más concretamente, el pluralismo del bienestar implica que el Estado juega un papel menos dominante, y no ve a éste como el único instrumento posible para dar una provisión colectiva de servicios sociales de bienestar”. Mendoza (1995) propone como punto de partida del Estado relacional “la aceptación de que el Estado ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, omnipotente y autosuficiente”. Un Estado “que reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos sólo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia sociedad” (1995:11).

LENOX HILL NEIGHBORHOOD HOUSE

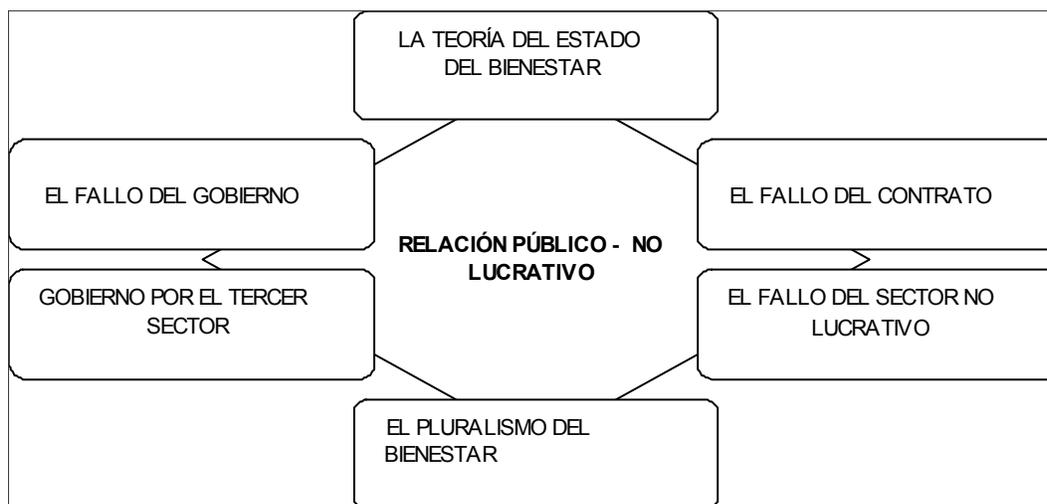
Esta organización no lucrativa de Nueva York nació como una guardería en 1894, y en la actualidad ayuda anualmente a más de 20.000 personas que viven, trabajan o asisten a la escuela en la parte alta de Manhattan (Upper East Side). Se trata de niños y niñas, familias enteras, personas sin techo o sin recursos, personas mayores, etc., que reciben el apoyo de esta organización. La mitad de su presupuesto procede de contribuciones privadas (donaciones individuales, fundaciones, empresas, etc.) y la otra mitad de colaboraciones con diferentes departamentos del Ayuntamiento de Nueva York así como de contribuciones de la Administración federal y estatal.

<http://www.lenoxhill.org/>

Evers (1993) alude a esta teoría como “el concepto del *mix* de bienestar” y asigna a las organizaciones no lucrativas un espacio intermedio entre el mercado, el gobierno y las familias. Según Evers, la teoría sobre qué es el tercer sector tendría que definirse sin dibujar unas fronteras claras porque este ocupa un espacio en el que “diferentes racionalidades y

discursos coexisten e interseccionan". La idea central consiste en que las organizaciones sin ánimo de lucro ocupan una posición intermedia con respecto a tres tipos de relaciones: las que se establecen entre el mercado y el interés público; entre un estado universalista y unas organizaciones no lucrativas particularistas; y entre las organizaciones no lucrativas y el sector informal compuesto por familias, amigos y comunidades. Las organizaciones del tercer sector son híbridos que, en ocasiones, pueden producir servicios subcontratados para las administraciones públicas y adoptar así un carácter público; pueden defender los intereses de la sociedad en general o de un segmento particular de la sociedad, y tomar un carácter comunitario; o pueden colaborar con las empresas para conseguir fondos y asumir un carácter más comercial.

Figura 1: Teorías de la relación público – no lucrativo



Quince años antes y desde los Estados Unidos, Berger y Neuhaus (1977) se pronunciaban en los mismos términos que Evers. Berger y Neuhaus utilizaron el término "estructuras mediadoras" para referirse a las organizaciones no lucrativas y las definieron como instituciones situadas a medio camino entre la persona individual y las instituciones públicas.

3. POR QUÉ COLABORAN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como se apuntaba en la introducción, la llamada externalización de servicios públicos se contempla como una alternativa posible para solucionar los problemas de sobredimensión, ineficiencia burocrática o falta de capacidad de la administración pública. Al hablar de externalización de servicios públicos, hay que distinguir claramente dos funciones muy diferentes que realizan las agencias públicas y que frecuentemente se confunden: la provisión y la producción (Koldiere, 1986). La provisión de un servicio público es una decisión política que consiste en disponer la oferta o no oferta de un determinado servicio; la fijación del contenido de la oferta, la asignación de recursos públicos destinados a financiarla y la fijación de las condiciones de acceso al servicio. La provisión conlleva diferentes actividades tales como regulación, compra, financiación, planificación, etc. La producción, en cambio, se refiere al proceso técnico y organizativo que permite la prestación del servicio. Se trata por tanto de concretar si es la propia agencia pública la que va a producir el servicio o servicios que anteriormente ha decidido proveer; es decir, si va a vender, operar, controlar, evaluar, etc., los servicios.

Es verdad que cada una de las actividades de la provisión y la producción puede dividirse en varias partes, y externalizarse por separado. De forma simplificada, esta separación entre provisión y producción permite distinguir las cuatro áreas que muestra el gráfico siguiente.

Tabla 1: División entre provisión y producción

		PRODUCCIÓN	
		PRIVADO	PÚBLICO
PROVISIÓN	PRIVADO	SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO VENDIENDO AL SECTOR PRIVADO
	PÚBLICO	EXTERNALIZACIÓN	SECTOR PÚBLICO PURO

Recientemente, diversos autores han afirmado que, para que exista una colaboración entre el sector público y el privado, es necesario que el primero entre en la lógica del mercado. Por ejemplo, Hirschman (1992) ha explicado la aplicación de su conocido mecanismo *exit-voice* (1970) a los servicios públicos. El autor pone de manifiesto que en la producción de la mayoría de los servicios públicos no existe la "disciplina del mercado", y aboga por introducir de alguna forma la "presión del mercado" para mantener la productividad y la calidad de aquellos.

LA COLABORACIÓN EN LA PRODUCCIÓN DEL PROGRAMA DE SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN DOMICILIARIA MUNICIPAL (PSSAD)

La estructura de posibles modelos de producción de unos servicios de provisión pública son los siguientes:

1. Producción directa (por la administración pública)

- Integrada en la atención primaria.
- Agencia Pública Independiente de Provisión y Producción

2. Cooperación público-privada social (externalización)

- Operador Integral Externo no Público
- Operador Externo no Público
- Agencia Pública Independiente de Provisión y Operador de Producción
- El cheque-servicio

Los elementos resumidos que configuran la cadena de producción que determina cada uno de estos modelos está formada por los siguientes componentes: 1). Acogida; 2). Diagnóstico; 3). Asignación servicio; 4). Producción; 5). Seguimiento servicio; 6). Seguimiento caso

Fuente: Área de Bienestar Social de la Diputació de Barcelona

En una serie de estudios sobre la mejora de la gestión pública, la OCDE utiliza la expresión "mecanismos de mercado" para referirse a instrumentos de gestión que introducen, como mínimo, una característica del mercado: competición, precio, incentivos monetarios, etc. Entre estos instrumentos, se citan la subcontratación, la cooperación intergubernamental, la franquicia y la concesión, las subvenciones, el ticket regulador y el pago por el usuario. En sus estudios sobre sistemas alternativos de prestación de servicios, la International City Management Association (ICMA) de los Estados Unidos cita también estos mecanismos como los más extendidos entre las agencias públicas en el ámbito local en ese país (Valente y Manchester, 1984). No obstante, lo cierto es que, a la hora de utilizar estos mecanismos, cada país encuentra formas muy diferentes.

Finalmente, la siguiente tabla puede ayudarnos a entender los tipos de colaboración entre administraciones públicas y organizaciones no lucrativas, en el contexto del pluralismo del bienestar, y a partir de la distinción entre producción y provisión.

Tabla 2: Las funciones de los diferentes actores en la colaboración público-privada

Aproximación ↓	Función			
	Provisión		Producción	
	Financiación	Regulación y planificación	Control y evaluación	
Estado del bienestar	Adm. públicas	Adm. públicas	Adm. Públicas	Adm. públicas y, a veces, apoyo del Tercer Sector
Pluralismo del bienestar	Adm. públicas con cofinanciación de los particulares, y apoyo de las empresas	Gobierno, tercer sector y empresas	Adm. Públicas con colaboración del tercer sector	Tercer Sector y empresas
Neoliberalismo	Fuentes privadas	Mercado	Mercado	Empresa privada con una contribución de seguridad del Tercer Sector

4. EL CONTINUO DE COLABORACIÓN Y LAS FORMAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Kramer (1981), uno de los pioneros en el estudio de las relaciones entre el sector no lucrativo y el sector público, mantiene que las relaciones entre estos dos sectores no son estáticas y pueden adoptar cinco formas básicas, en función de la política económica dominante: reprivatización, fortalecimiento, partenariado pragmático, subordinación al Estado y nacionalización. En definitiva, las relaciones público-privadas se sitúan en un continuo que va desde un sistema dominado por organizaciones privadas que buscan solamente un beneficio económico a la hora de prestar servicios a la sociedad y sustituyen progresivamente a las ONL (reprivatización) hasta un sistema en el que el Estado lo domina todo (nacionalización) y las ONL son marginales.

Tabla 3: El continuo de la colaboración público-privada

Reprivatización	Fortalecimiento del tercer sector	Partenariado pragmático	Subordinación al Estado	Nacionalización
La empresa privada cada vez ocupa más espacios "públicos"	Las organizaciones del sector social ocupan cada vez más espacios "públicos"	Las organizaciones del sector social colaboran con las agencias públicas y se complementan	Las organizaciones del sector social se subordinan al Estado	El Estado ocupa cada vez más espacios de la sociedad civil
Mercado empresarial	Pluralismo de Mercado	Pluralismo de bienestar	Estado del bienestar	Mercado público

PRIVADO **PÚBLICO**

Fuente: Elaboración propia a partir de Kramer (1981), Taylor (1990) y Wolch (1990)

A nosotros nos interesan especialmente las tres formas de relacionarse que están en el centro de la secuencia público-privada, y que también podríamos denominar, respectivamente, “pluralismo de mercado”, “pluralismo de bienestar” y “Estado de bienestar”.

En la primera forma, “fortalecimiento del tercer sector” las ONL se verían reforzadas y podrían sustituir a las agencias públicas. En el segundo caso, “partenariado pragmático” las agencias públicas y las organizaciones privadas cooperan y se complementan. En el tercer caso, las ONL son vistas casi como un obstáculo y deben subordinarse al Estado.

Aunque todos estos "instrumentos de mercado" suponen una "relación" entre lo público y lo privado, la fórmula de la externalización es la que más ha utilizado las palabras “colaboración” o “partenariado”, seguramente porque este es el instrumento más extendido en casi todos los países, y el que exige una relación más estrecha entre la agencia pública y la organización privada. En España, la externalización constituye una de las formas de relación entre el sector público y el privado más extendidas en los servicios públicos y adopta modelos muy diferentes. En función de su ámbito de actuación —nacional, autonómico, local—, las agencias públicas y las organizaciones no lucrativas de nuestro país se inclinan por unas determinadas formas de externalización u otras. Del igual modo, el servicio que se produce también se ajusta a unas determinadas formas de externalización. La siguiente tabla resume las principales formas de externalización:

Tabla 4: Las principales formas de externalización

Titularidad	Gestión	Financiación	Recursos humanos	Descripción (ejemplo)
Pública	Privada	Pública	Públicos	Contrato de gestión (contratación de una organización privada para gestionar una residencia pública)
Pública	Privada	Pública	Privados	Contrato de gestión y operación (contratación de una organización privada para gestionar una residencia pública, utilizando a los empleados de la organización privada)
Pública	Pública	Pública	Privados y públicos	Contrato de operación (contratación temporal de los monitores de una asociación para unas colonias municipales en el centro de servicios sociales del Ayuntamiento)
Privada	Pública	Privada y pública	Privados	Alquiler de equipos e instalaciones públicas (alquiler de instalaciones municipales para las colonias de una asociación)
Privada	Privada	Privada y pública	Públicos y privados	Trabajadores públicos asignados a una organización privada (programa de formación impartido por instructores públicos en una asociación)
Privada	Privada	Pública y Privada	Privados	Subvención o convenio (programa interno de formación de una asociación subvencionado por la Administración e impartido por formadores de la asociación)

Fuente: Elaboración propia a partir de Savas, 1987.

5. PROBLEMAS DE ESTA COLABORACIÓN

Dos son las cuestiones centrales que cabe considerar al analizar esta colaboración. En primer lugar, ¿cómo equilibrar los deseos indiscutibles por mantener su autonomía que expresan las organizaciones no lucrativas con la legítima necesidad de control sobre el modo de gastar el dinero público que tienen las agencias públicas? En segundo lugar, ¿cómo armonizar la necesidad de que la acción pública llegue a todo el mundo y de la misma forma (universalismo) con la tendencia de las organizaciones sociales a atender a determinados colectivos (particularismo)? No existe ninguna fórmula mágica para responder a estas dos cuestiones.

La profesora James (1983) advierte sobre un hecho que iría en detrimento de la demanda de autonomía de las organizaciones no lucrativas: la posibilidad de que las organizaciones sociales presten los servicios que sus responsables deseen. James argumenta que, como buenos profesionales, las personas a cargo de las organizaciones sociales se preocupan por proporcionar aquellos servicios que les reportan prestigio o satisfacción, o aquellos otros con los que se sienten realizados profesionalmente. Gilbert (1985) y Kramer (1985), entre otros, mencionan un problema ligado a la segunda cuestión formulada anteriormente. Como producto de esta colaboración, puede encontrarse un sistema de servicios sociales con dos "caminos" (*two-tiered social service*): un primer camino, responsabilidad de las organizaciones no lucrativas que producirían servicios para las personas menos necesitadas; y un segundo camino, obligación de las agencias públicas, que se responsabilizarían de todas aquellas personas a las que las ONL no quisieran prestar su servicio.

Así pues, sería responsabilidad de los gestores públicos y no lucrativos encontrar ese difícil punto de equilibrio entre autonomía y control por una parte, y entre universalismo y particularismo por otra. Si seguimos avanzando en el tema y repasamos con detalle la bibliografía sobre la colaboración público-privada, comprobaremos que la lista de problemas derivados de esta colaboración no se limita a los dos centrales que hemos mencionado ya. Para facilitar el análisis, hemos clasificado los problemas en cuatro grupos: *falta de flexibilidad, financiación, recursos humanos y calidad*.

Falta de flexibilidad

Se detecta *falta de flexibilidad* en dos sentidos muy diferentes. El primero, que la colaboración provoca una falta de diversidad en el sistema. Para que un sistema de servicios públicos no lucrativos pueda funcionar, las agencias públicas necesitan que las organizaciones no lucrativas cumplan una serie de requisitos, requisitos que suponen la estandarización de las organizaciones no lucrativas. Naturalmente, en tanto que una organización no lucrativa se parece cada vez más a las restantes, el sistema en su conjunto pierde flexibilidad. El segundo, que la colaboración hace muy difícil la introducción del cambio. Ambas partes de la relación están interesadas en que la forma de prestar el servicio cambie lo menos posible para no introducirse en un terreno desconocido que pudiera dificultar la colaboración. En este contexto, resulta muy difícil que se introduzcan y prosperen nuevas ideas para mejorar el servicio. En definitiva, existe el potencial peligro de que la colaboración público-privada engendre un sistema de servicios sociales rígido y burocrático, muy alejado del que pretendía esta primera cooperación.

Por otra parte, existen los problemas nada despreciables ligados al marco jurídico (normativa de contratos públicos) en el que deben circunscribirse las relaciones público-privadas. En efecto, los contratos públicos, pensados para realidades donde el objeto del contrato debe definirse con precisión, existe una cierta estabilidad en el tiempo así como un mercado consolidado y la relación se basa fundamentalmente en el control y no en la confianza o en el aprendizaje mutuo, no parecen del todo adecuados para definir las reglas de juego de la colaboración público-privada.

EL ACUERDO DE COTONOU

Una de las innovaciones del **Acuerdo de Cotonou** -que rige las relaciones entre los estados de la Unión europea y los Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP) desde junio del año 2000-, es el reconocimiento explícito del rol complementario, pero fundamental, de la sociedad civil, el sector privado y las colectividades descentralizadas, junto con los Estados en el proceso de desarrollo y de cooperación.

La definición de estrategias nacionales de desarrollo sigue siendo competencia de los gobiernos ACP, pero los actores no estatales tienen que estar, por primera vez, implicados a lo largo de todo el proceso. En este sentido, el acuerdo contiene disposiciones muy innovadoras destinadas a promover los enfoques participativos que permitan la integración de los actores no estatales, tales como la obligación de proveer a estos actores con informaciones apropiadas sobre el acuerdo y su aplicación, la necesaria implicación de estos actores tanto en el diálogo político en el marco de la cooperación UE-ACP como en los programas y proyectos que se realicen y el apoyo a estos actores en pos de su refuerzo institucional.

El problema se plantea, sin embargo, a la hora de llevar estas disposiciones a la práctica, teniendo en cuenta el estricto marco jurídico (la reglamentación del Fondo Europeo de Desarrollo-FED) que rige las relaciones UE-ACP en materia de contratación público-privada. Aspectos cruciales como son el fortalecimiento institucional, el acompañamiento o la colaboración entre los actores no tienen cabida en las disposiciones reglamentarias del FED.

Financiación

Al hablar de *financiación*, se plantean varios problemas. En primer lugar, en nuestro país, como ha sucedido también en otras democracias occidentales, está produciéndose una situación de dependencia de las organizaciones/asociaciones no lucrativas respecto del dinero público. Naturalmente, esta situación de dependencia es muy dañina para la colaboración porque termina convirtiéndose en un "enlace de supervivencia": si la agencia pública retira la financiación, la organización no lucrativa corre el peligro de desaparecer. En segundo lugar y al mismo tiempo, vivimos una etapa de recortes presupuestarios en el seno de las administraciones públicas, en las que impera la consigna de hacer más cosas con menos dinero; en otras palabras, prestar más servicios pero producidos con menos recursos. Esta condición genera una gran frustración en ambas partes: los gestores públicos de servicios sociales muy poco pueden hacer para incrementar la productividad del servicio y los gestores no lucrativos no están preparados para recibir menos recursos después de la expansión del sector en los últimos años. Los problemas financieros no terminan aquí. Con frecuencia, para ganar una subcontratación, las organizaciones sociales ofertan sus servicios más baratos y, si ganan el concurso, han de prestar servicios sin cubrir costes. Por último, la dependencia de unas adjudicaciones de fondos caracterizadas por su temporalidad genera muchas incógnitas y gran rigidez en la colaboración.

Recursos humanos

La colaboración público-privada provoca también dificultades en los *recursos humanos* de las agencias públicas y las organizaciones no lucrativas. Por una parte, al dejar de prestar el servicio directamente y ver alejarse al cliente o usuario/a, los empleados públicos pierden un elemento de motivación en los servicios sociales: el contacto con el público. Por otra parte, las personas que trabajan en las organizaciones no lucrativas se ven obligadas a dedicar un tiempo que consideran excesivo a las tareas de coordinación con la administración pública. Sin duda, el elemento administrativo de un contrato puede resultar profundamente desmotivador. Además de estos problemas, el trabajador de la organización social puede perder la actitud altruista que lo caracterizaba y que, sin duda, en la prestación del servicio, le proporcionaba una muy importante ventaja sobre un empleado público o un trabajador de una organización lucrativa. Esta actitud altruista es apreciada como un elemento exclusivo de las organizaciones no lucrativas que las hace idóneas para prestar servicios sociales en los que la relación personal desinteresada con el usuario o usuaria es importante. En los estudios sobre el tema, se señala también que la relación contractual puede suponer la pérdida del vínculo de confianza existente entre trabajadores de las organizaciones no

lucrativas y las agencias públicas, vínculo que sin duda es muy positivo para el conjunto del sistema de servicios sociales.

Rendición de cuentas y calidad

Desde el punto de vista de la *calidad* del servicio, se detectan dos problemas principales. En primer lugar, que, históricamente, en la cooperación público-privada no se ha hecho hincapié en la calidad, y actualmente resulta mucho más complicado introducir este factor clave del servicio. En este sentido, por ejemplo, no existe la tradición de examinar los resultados de los servicios producidos por las organizaciones sociales. En segundo lugar, que la voz del cliente/usuario final es generalmente ignorada. Si la satisfacción del consumidor o consumidora resulta una asignatura de compleja introducción en los servicios sociales, la subcontratación hace esta tarea prácticamente imposible.

6. LA GESTIÓN DE LA COLABORACIÓN³

Para que la colaboración público-privada pueda funcionar con éxito, han de producirse diversas circunstancias previas. Como señala Le Grand (1992), para que pueda darse una situación de "casi mercado" son necesarios los siguientes factores:

- **Estructura de mercado.** Tiene que existir competencia, o potencial para que esta exista en el futuro.
- **Información.** Para que el sistema funcione, se precisa información barata y accesible en ambos lados del mercado.
- **Costes de transacción.** Tienen que ser menores que los costes de los sistemas administrativos que los contratos reemplazan.
- **Motivación.** Es necesario que esta exista en ambas partes del mercado.
- **No-discriminación.** Ninguna de las partes puede discriminar por atender de forma exclusiva a las personas usuarias que conllevan menos problemas de costes (*cream-skimming*).

Aunque algunos autores sostienen que la subcontratación de servicios entre agencias públicas y organizaciones privadas se realiza en un contexto de mercado y, por lo tanto, no cabe hablar de colaboración (Kramer, 1987), preferimos mantener esta denominación por dos razones: porque en el mundo del *management* privado se acentúa cada vez más la importancia de la colaboración entre organizaciones (Kanter, 1993); y porque hablar de colaboración significa también hablar de cofinanciación.⁴ En una época de recortes presupuestarios en las administraciones públicas, se trata de una opción sin duda más realista. Con todo, para que en un futuro podamos seguir hablando de "colaboración" por encima de "mecanismos de mercado", es preciso que ambos sectores mantengan una actitud proactiva. A continuación, se apuntan algunas ideas para fomentar esta actitud.

³ En estos últimos años en el marco europeo y norteamericano se han escrito varios documentos que dan pistas sobre como mejorar esta colaboración. Por citar algunos: "*Guidelines for successful public private partnerships*", es un documento de la Unión Europea de marzo 2003, que ofrece buenas ideas al respecto. Un documento más breve es el elaborado por el "Center for Technology in Government (University of Albany, USA) con el título: "*New Models of Collaboration: a Guide for Managers*". Otro documento interesante, este para directivos del Tercer Sector es: "*Ownership and Partnership: What Role for Civil Society in Poverty Reduction Strategies*." publicado por el Centro de Estudios sobre el Desarrollo de la OECD. Por último un texto de una organización irlandesa innovadora, el National Centre for Partnership and Performance, y el título del documento es muy atractivo "*Civil Service Modernisation using a Partnership Approach*".

⁴ De hecho en la literatura anglosajona es comúnmente aceptada la denominación "public private partnerships" (PPP).

Como podemos constatar en la práctica diaria de la relación entre agencias públicas y organizaciones no lucrativas, pocas veces existe una gestión de esta colaboración. Cabe señalar que, en el sector privado, las empresas que actualmente están teniendo más éxito son aquellas que han conseguido establecer relaciones de colaboración con otras organizaciones. Ello explica la gran extensión de prácticas como la subcontratación de una parte del proceso productivo, o de algún servicio, a otras empresas, y explica también los consorcios de exportación, las agrupaciones comerciales, los intercambios de acciones, etc.

Gestores públicos y privados reconocen que, para contar con una administración pública y un tercer sector que sirvan a la sociedad, es preciso que estos colaboren. Sin embargo, es necesario avanzar en la reflexión sobre esta relación y comprender que cualquier colaboración debe gestionarse. En la actualidad, la colaboración público-privada se limita generalmente a la presentación de programas para obtener contratos de modo que, una vez otorgados, solamente resta presentar las memorias con los justificantes de gasto al finalizar el servicio. Una "gestión" de la colaboración público-privada habría de incorporar, como mínimo, el *conocimiento mutuo* y una *transparencia en la relación*. Conocerse significa entender el papel que cada parte juega en la relación, y ayudar para que ambas partes puedan desempeñar su papel de la forma más eficiente posible, y con vistas a un único objetivo: obtener el mejor resultado para los ciudadanos y ciudadanas. La *transparencia informativa* tendría que primar por encima de los intereses particulares de las partes implicadas. Al mismo tiempo, la comunicación entre ambas direcciones debería ser fluida.

La gestión operativa de la relación

Es importante atacar los problemas de flexibilidad, recursos humanos, financiación y calidad que mencionábamos anteriormente. Problemas que tienen que ver más con el día a día de la relación, con lo operativo. He aquí algunas propuestas.

Flexibilidad. No cabe duda de que, para que una colaboración público-privada resulte más fácil de gestionar, es mejor trabajar con organizaciones grandes que desarrollen diferentes actividades, y que tengan capacidad para movilizar recursos. Varias razones aconsejan esta elección:

- En primer lugar, cuanto más grande es una organización más capacidad tiene para movilizar diferentes *stakeholders* (*grupos implicados*) que le permitan conseguir más recursos económicos y personal voluntario extra.
- En segundo lugar, ofrecer diferentes servicios permite trasladar experiencias de un ámbito a otro, y ampliar así la posibilidad de aprendizaje. Al mismo tiempo, posibilita la oferta de un paquete integral de servicios a determinados usuarios.
- En tercer lugar, se diversifica la dependencia pública gracias a la contratación con diferentes administraciones públicas, o distintos departamentos dentro de una misma administración.
- En cuarto lugar, dado que no se centra en un segmento determinado de población, son posibles la innovación y el intercambio entre diferentes segmentos. Por ejemplo, las organizaciones que trabajan con personas mayores tienden a introducir programas intergeneracionales.
- Y, por último, es preciso reconocer que, dado que los servicios intensivos en mano de obra que ofrecen las organizaciones no lucrativas son muy numerosos, no existen economías de escala en la producción del servicio. Pero sí existen estas economías de escala en

muchos servicios de apoyo a la producción del servicio. Por ejemplo, en la contabilidad, en la gestión del personal, en el marketing y la comunicación, en el *fundraising*, etc.

Financiación. Al hablar de la dependencia financiera de las administraciones públicas, es importante no olvidar que está existirá casi siempre con independencia de que produzca el servicio una organización no lucrativa o una empresa privada; y que esta dependencia financiera no tiene por qué suponer un problema para la gestión de una colaboración público-privada. El gestor público ha de ser capaz de analizar los extras que una organización no lucrativa puede aportar en un contrato con la Administración. Nos atrevemos a citar algunos de ellos:

- Las organizaciones no lucrativas pueden movilizar *recursos humanos extras*, personas voluntarias, para cubrir más horas de servicio que las estrictamente contratadas por una determinada administración pública. Por ejemplo, personas voluntarias pueden ofrecer un apoyo muy importante en un servicio de ayuda a domicilio.
- Las organizaciones no lucrativas pueden movilizar *recursos económicos extras* además de los recursos públicos dedicados a la prestación del servicio. Por ejemplo, las donaciones de particulares y empresas.
- El usuario de un determinado servicio puede estar más predispuesto al *copago* y la *coproducción* del servicio si la organización contratada es una organización no lucrativa. Es más fácil que este usuario se identifique con los valores de solidaridad y justicia que mueven a la mayor parte de las organizaciones no lucrativas que con la búsqueda de beneficio económico por parte de una empresa privada.

Recursos humanos. Las relaciones informales entre trabajadores públicos y no lucrativos facilitan la colaboración. Por lo tanto, parece importante proporcionar espacios para que se produzcan encuentros entre ambos colectivos. Por ejemplo, la organización de jornadas, los congresos, las reuniones de trabajo conjuntas, etc. Al mismo tiempo, el intercambio continuado de profesionales entre ambos sectores facilita también que, posteriormente, la relación resulte más fácil. Seguramente, esto es más sencillo en países en los que existe cierta facilidad para cambiar de puesto de trabajo —como Estados Unidos— que en España.

La alta rotación de los trabajadores públicos, fruto de las continuas reorganizaciones que sufren las organizaciones públicas, no facilita las relaciones público-privadas. Evitar este problema no está en manos de los gestores públicos o no lucrativos, siempre sometidos a los vaivenes de los políticos. Pero quizás la creación de unidades de servicios públicos especializadas, unidades en las que existan responsabilidades claras para cada servicio, ayudará a mejorar la relación. Puede ser el caso, por ejemplo, de una unidad específica que se encargue de recoger la información y el *know-how* del servicio al mismo tiempo que actúe como interlocutora con las organizaciones contratadas.

APROXIMACIÓN A UN “DECÁLOGO” PARA LA COLABORACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS

- Que exista la *voluntad* de trabajar conjuntamente por parte de los responsables políticos y técnicos, en ambas partes de la relación.
- Que exista la *necesidad real* de colaboración por ambas partes, y que el resultado de esta colaboración sea la creación de *valor público*.
- Que exista un *conocimiento mutuo* entre las organizaciones que colaboran (sobre las limitaciones de cada una, sus expectativas, etc.).
- Que exista una planificación y recursos para llevar adelante la colaboración.
- Que se hayan fijado unos *objetivos comunes*, y que estos contemplen el impacto sobre la mejora en la calidad de vida para las personas usuarias/beneficiarias.
- Que se hayan fijado unos *mecanismos transparentes* de seguimiento, control y evaluación de la colaboración.
- Que se prevean de antemano los obstáculos a la colaboración y se trabaje en *soluciones alternativas*.
- Que se trabaje en una *valoración conjunta* y continuada de los resultados del trabajo en red.
- Que siempre que sea necesario se piense en *nuevas estructuras de colaboración*, o en desarrollar las existentes de una forma innovadora.
- Que se valore el *esfuerzo de los recursos humanos* en los dos actores de la colaboración.
- Que se establezcan *relaciones personales* entre los individuos que colaboren en cada una de las partes basadas en la transparencia, la flexibilidad y el respeto.
- Que se establezcan *buenos mecanismos de comunicación* formal e informal.
- Que se intente superar los *corsés profesionales* de los profesionales públicos y no lucrativos de los sectores sociales y/o solidarios.
- Que se establezcan *interlocutores legitimados* por ambas partes y que tengan cierta estabilidad.
- Que se establezcan responsables de la colaboración con capacidad de *emprender* y con una visión global.
- Que se trate de una forma *muy respetuosa* toda la información que se genere en la relación.
- Que se considere que la buena marcha de la relación es una *responsabilidad compartida*.
- Que siempre se utilicen la *imaginación y la creatividad* para hacer avanzar la colaboración.

Fuente: Ejercicio realizado por varios participantes del Executive Master en Administración Pública de ESADE.

La gestión estratégica de la relación

Al mismo tiempo que hay una serie de aspectos operativos a tener en cuenta en la relación público privada, existen otros que podríamos llamar estratégicos (Bovaird, 2004).

El primero es el de la rendición de cuentas (accountability) en ambas direcciones. Si el sector público y el sector no lucrativo quieren trabajar juntos en el largo plazo se han de construir mecanismos de rendición de cuentas más allá de los tradicionales. Naturalmente, esto requiere primero construir una relación de confianza entre los diferentes actores, y luego capacidad institucional para poder realizar esta rendición de cuentas en condiciones.⁵

El segundo es el tema de la gestión estratégica conjunta de lo que podríamos denominar “la agenda de cambio social”. Si las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas quieren avanzar en solucionar algunos de los grandes retos sociales de las sociedades occidentales tienen que ponerse a trabajar en definir objetivos conjuntos y planes de actuación coordinados. Mecanismos como “mesas de diálogo” o “consejos de coordinación” son un primer paso, pero en política social se han de empezar aplicar mecanismos hasta ahora básicamente utilizados en la gestión comunitaria a nivel de barrio. La gestión conjunta de “la agenda de cambio social” tiene beneficios en ambas partes de la relación, se refuerzan las organizaciones mutuamente y cada una avanza en sus propios objetivos.

El último aspecto, y que tiene que ver mucho con los dos anteriores, es “la gestión conjunta

⁵ En España, existe una experiencia interesante en la rendición de cuentas del Tercer Sector que está llevando a cabo la Fundación Lealtad de Madrid: www.fundacionlealtad.org

de este cambio” que estamos proponiendo en la gestión de la colaboración público-privada. Esto significa, por ejemplo, la creación de equipos conjuntos para determinados proyectos o equipos interorganizativos para diseñar cambios en la relación. Y, entendiendo que este cambio afecta a cada una de las organizaciones públicas que intervengan en la relación, y a cada una de las organizaciones no lucrativas implicadas.

7. OTROS ASPECTOS QUE AYUDARÍAN A LA GESTIÓN DE LA COLABORACIÓN

Delimitar la función de cada sector

Es necesario fijar claramente qué servicios públicos van a ser responsabilidad de las administraciones públicas, cuáles de las organizaciones o asociaciones privadas, y en cuáles se va a colaborar. Precisamente a partir de las experiencias de países con más años de trabajo en este tema, pueden extraerse algunas conclusiones sobre qué servicios habría de producir la Administración y cuáles el sector privado. En el futuro, a medida que vayan apareciendo nuevas necesidades sociales, también tendría que realizarse este esfuerzo de repensar las responsabilidades de cada sector.

Tabla 5: Funciones de las ONL y de las Adm. Públicas

Mejor producción por una <i>agencia pública</i>	Mejor producción por una <i>ONL</i>
Cuando es importante prevenir la discriminación de las personas usuarias.	Cuando los clientes no pueden decidir por sí mismos.
Cuando es importante que el servicio llegue a todas las personas.	Cuando el servicio tiene que ver con las libertades individuales.
Cuando son necesarios muchos recursos para la prestación del servicio.	Cuando el servicio es intensivo en mano de obra.
Cuando no existen ONL con tradición en la prestación del servicio.	Cuando el servicio tiene una historia de prestación anterior por parte de la organización.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ferris y Graddy (1986), Gilbert (1985), y Osborne y Gaebler (1993).

Redes de servicios

Como ya hemos mencionado a lo largo del capítulo, la colaboración funcionará de forma más eficaz con la creación de sistemas productores de servicios sociales de ámbito local. En este contexto, el sector público local sería el responsable de planificar y coordinar el continuo de servicios sociales que necesita la población de la zona; y las organizaciones privadas locales tendrían el compromiso de desarrollar su capacidad de prestar servicios según las carencias de toda la población y de común acuerdo con las agencias públicas. Creemos que, en un momento de crisis económica, sólo una red de servicios público-privados puede asegurar la prestación de servicios sociales de forma que se satisfagan las necesidades de toda la población.

EL CCCB (CENTRO DE CULTURA CONTEMPORÁNEA DE BARCELONA)

El CCCB es un consorcio público creado por la Diputación de Barcelona y el Ayuntamiento de Barcelona con el objetivo de gestionar un proyecto cultural pluridisciplinar y de carácter temático sobre las ciudades. En palabras de la propia institución: “Somos una institución multidisciplinar. Organizamos y presentamos actividades: exposiciones, música, danza, cursos, debates, conferencias, itinerarios urbanos (...) Somos un *equipo* abierto a la experimentación artística y creativa. Estamos abiertos a nuevos lenguajes; buscamos nuevas fórmulas expositivas. Somos urbanos. Un centro dedicado a la ciudad y a los fenómenos que de ella se derivan; porque ésta se ha convertido en el catalizador social, urbanístico y cultural de nuestro tiempo. Somos públicos, fruto de un consorcio entre la Diputación de Barcelona y el Ayuntamiento de Barcelona”.

El CCCB cuenta con un red de colectivos (Los Grupos Asociados) de jóvenes artistas vinculados a la institución. Cargados de ideas y de propuestas alternativas, aprovechan los materiales y los soportes que les proporciona la cultura de estos tiempos. Sus proyectos originales y festivales independientes recorren los caminos de la música, el audiovisual, el diseño y la creación multimedia.

[http:// www.cccb.org](http://www.cccb.org)

Definición de un marco jurídico claro

Es necesario que existan leyes que apoyen la subcontratación, la regulen y la hagan transparente. Para los participantes en el sistema, es importante conocer las reglas de juego y evitar a toda costa el clientelismo político en el que puede derivar un sistema de subcontratación en servicios sociales. Pero, al mismo tiempo, hay que evitar un excesivo desarrollo de la regulación que solamente contribuiría a hacer de la subcontratación un mecanismo ineficiente.

Separar la crítica de la gestión

Para el buen funcionamiento del sistema democrático es necesario que las ONL puedan seguir ejerciendo su función crítica de las instituciones públicas y privadas, y que defiendan activamente los derechos de sus clientes/usuarios (*advocacy*). Las agencias públicas han de aceptar esta función de las ONL y en modo alguno han de pretender ligar sus decisiones de subcontratación al buen "comportamiento de la organización".

Desarrollo de políticas activas para fomentar el mercado

Un mercado de servicios sociales no nace por generación espontánea sino que es preciso dedicar esfuerzos y recursos para que este sea una realidad. En otras palabras, si no se desarrollan políticas activas para fomentar las ONL, no existirá garantía alguna de que el usuario tenga capacidad de escoger, y se correrá el peligro de caer en un nuevo monopolio, en este caso en manos de unas pocas organizaciones privadas. Por lo tanto, son necesarias políticas públicas que desarrollen no solamente un marco jurídico —como se ha mencionado anteriormente— sino que también fomenten la mejora de la gestión de las ONL, ayuden a incrementar la calidad de sus servicios y contribuyan a aumentar su productividad.

8. CONCLUSIONES

La aproximación a la colaboración público-privada que está realizándose en España, y en Europa en general, no constituye la mejor forma de asegurar que los servicios públicos sociales y solidarios sean prestados de una forma eficaz y eficiente. La forma de contratar que se utiliza para asegurar una mejora en la prestación de servicios públicos como la limpieza de las calles, la recogida de basuras, el mantenimiento de edificios, la explotación de instalaciones deportivas, etc., no sirve para contratar servicios públicos de contenido social y solidario. Pensamos que la aproximación tradicional del contrato mercantil no se adapta a la colaboración público-privada.⁶ A continuación se exponen algunos de los factores de este problema.

Las limitaciones del sistema tradicional de intercambio: la dimensión temporal, de aprendizaje y social. El sistema de contratación tradicional, basado en la teoría económica de los contratos (*transaction cost economics*), presenta, como mínimo, tres limitaciones importantes que normalmente se ignoran en los debates sobre el tema: la dimensión temporal, la dimensión de aprendizaje y la dimensión social (Berger et al., 1993).

- *La dimensión temporal.* Resultará más fácil comprender la dimensión temporal si se distingue “transacción” y “relación”. Una *transacción* es un intercambio entre una o más organizaciones en un momento dado. Cada intercambio es visto como independiente y totalmente aislado de otros intercambios entre las partes. En una transacción, el futuro se

⁶ Al final, en la mayoría de los casos, una colaboración público-privada se materializa casi siempre en un contrato, en un convenio o en una subvención.

trata como si ya estuviera aquí y, por lo tanto, un contrato en el que se asuma esta perspectiva habrá de reflejar todo lo que suceda en el futuro.

En cambio, la *relación* se establece en el largo plazo. Desde esta perspectiva, un intercambio no puede aislarse nunca de otros intercambios entre las partes. En consecuencia, los contratos tendrán que ir adaptándose, necesariamente, a los cambios continuos que se produzcan en la relación (Macneil, 1974). En los servicios sociales y solidarios, resulta muy difícil “acotar” el futuro en un contrato.

Consideramos que, en una colaboración público-privada para un servicio social y/o solidario, es necesario incorporar la dimensión temporal, no sólo porque la incertidumbre respecto al futuro es grande sino también porque en un intercambio entre organizaciones las relaciones, en vez de ser fijas, se desarrollan y cambian gradualmente.

▪ *La dimensión de aprendizaje.* Esta dimensión de la contratación se deriva de la anterior. Si introducimos la dimensión temporal, el valor de una relación no descansa exclusivamente en la satisfacción de las exigencias actuales del contrato sino en el desarrollo de capacidades para entender y cubrir nuevas necesidades.

Esto introduce un nuevo elemento en la colaboración público-privada. Una organización con la que una administración pública desee colaborar tendrá que ser examinada, no sólo a la luz de su estructura actual, sino también de su potencial futuro, de su capacidad de aprendizaje.

▪ *La dimensión social.* Normalmente, la aproximación a la colaboración se realiza desde un punto de vista muy individualista. Se considera como una relación concreta entre dos organizaciones —en el caso que nos ocupa, una organización pública y una privada. Así pues, las organizaciones se guían por un “interés propio” en sobrevivir y, en una colaboración, este será el motivo principal que, de forma consciente o inconsciente, guiará las actuaciones de las organizaciones participantes.

Ahora bien, al centrarnos en el “interés propio”, olvidamos la influencia de todo el entorno social y, en concreto, la importancia que puede tener el “interés solidario”. La motivación solidaria surge de unas normas sociales que las personas obedecen porque consideran que eso es lo correcto.

En principio, parece de mayor interés una relación público-privada que se guíe más por normas sociales que por intereses propios. Por lo tanto, la contratación debe pensar en cómo conseguir “la producción” de normas sociales que lleven a una relación más solidaria entre las organizaciones.

Hacia un nuevo modelo de colaboración público-privada

Si incorporamos las tres dimensiones anteriormente descritas, podemos definir un nuevo modelo de colaboración público-privada. Tres objetivos guiarán este modelo:

▪ Al empezar a producir un nuevo servicio social o solidario por la vía de una colaboración público-privada, lo más importante es asegurar la *continuidad* de este y de toda la red complementaria de servicios sociales.

Una organización privada que ofrezca un determinado servicio contratado para una organización pública puede, al mismo tiempo, estar ofreciendo, por su cuenta o con otras organizaciones públicas y privadas, otros servicios complementarios. Seguramente, está contribuyendo a crear una *red social*. La acción de “cortar” parte de esa red puede tener consecuencias desastrosas para un conjunto de usuarios y organizaciones. Enfocar la contratación de un servicio social como una mera transacción económica revela la miopía de gerentes públicos muchas veces preocupados por procesos de recorte presupuestario en el corto plazo y a los que no importa demasiado el largo plazo ni la continuidad de un sistema social.

- Producir un servicio social a través de una relación público-privada constituye *un proceso de aprendizaje continuado*.

Una relación se caracteriza por el hecho de que cada una de las partes aprende en el proceso. Se produce un intercambio de conocimientos en ambas direcciones y existe un interés por mejorar cada día el objeto de la relación, en nuestro caso un servicio social y/o solidario. Considerar la colaboración público-privada como un proceso en el que una parte controla y la otra ejecuta no permite desarrollar aprendizaje alguno. Por ejemplo, si la organización privada produce un servicio motivada exclusivamente por un interés monetario, en el caso de que se le retire el contrato procurará llevarse con ella todo el *know how* para que la organización privada contratada que la sustituya encuentre dificultades a la hora de actuar. En un proceso de estas características nadie aprende.

- La producción de un servicio social no tiene que ser contemplada como una elección entre lo público y lo privado sino como un servicio a toda la comunidad; no como un interés propio de cada organización sino como un interés solidario.

La producción de servicios sociales y solidarios de calidad tiene que considerarse como de interés para toda la sociedad. Que los jóvenes reciben una mejor educación o que los ancianos estén mejor atendidos nos interesa a todos. Las organizaciones, públicas y privadas, que actúan en el ámbito de los servicios sociales y solidarios tienen que moverse principalmente por motivos solidarios y no solamente por el interés de sobrevivir como organización.

Llegados a este punto, podemos distinguir dos formas de entender la colaboración público-privada. Pero, antes de explicitar estas dos formas, es necesario advertir que no se debate el instrumento en el que se concreta un acuerdo entre una organización pública y una privada, el contrato. Pensamos y defendemos que la relación público-privada en servicios sociales ha de documentarse en un contrato. Pero, así mismo, consideramos que es necesario que responsables públicos y privados se aproximen al desarrollo y gestión del mismo de una forma substancialmente diferente a la utilizada en otros servicios públicos y privados.

Llamaremos *modelo de competencia* a la forma tradicional de comprender la colaboración público-privada; y denominaremos *modelo de colaboración* a la forma de entender esta relación que propugnamos en este libro. Se trata de una adaptación del partenariado y modelo de mercado de Kettner y Martin (1987). A continuación definimos estos dos modelos.

- *Modelo de competencia*. La relación entre el sector público y el sector privado se basa, esencialmente, en la contratación de determinados servicios estandarizados. Los

proveedores compiten periódicamente por la prestación de estos servicios y lo más importante es alcanzar la seguridad de que los contratos serán renovados.

- **Modelo de colaboración.** La relación entre el sector público y el sector privado se basa, fundamentalmente, en un estudio conjunto de las necesidades de todo el sistema (dimensión social) y la convicción de que lo más importante es mejorar y desarrollar el sistema para poder prestar a los usuarios unos servicios de calidad (dimensión de aprendizaje) en el largo plazo (dimensión temporal).

Emprendedores sociales e Inteligencia social

Pensamos que el “modelo de colaboración” es el que más se ajusta a la relación entre el sector público y el sector no lucrativo en el siglo XXI. Los problemas sociales que tienen las sociedades democráticas modernas no se solucionan con modelos tradicionales de competencia. Pero más allá de los modelos, existe una condición *sine qua non* para promover este cambio cualitativo dentro de las organizaciones públicas y el en Tercer Sector en general. Nos referimos a la capacidad de liderazgo de las personas que trabajan en las organizaciones, sobre todo en los niveles de dirección pública y de las juntas y patronatos de asociaciones y fundaciones. En definitiva, más allá de las estrategias, las políticas, los sistemas y los procedimientos están las personas. Con frecuencia, un efectivo liderazgo es lo que permite explicar la diferencia entre el éxito y el fracaso de determinadas políticas, programas y servicios llevados a la práctica.

Las organizaciones necesitan no sólo líderes comprometidos con la misión de la organización y con el cumplimiento de ésta, capaces además de ser visionarios y de plasmar los ideales de la organización en sus estrategias. En el nuevo contexto que se está articulando, en el que deben trabajar las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas, se necesitan también líderes comprometidos con la “excelencia”, la “flexibilidad”, la “innovación” y la “vitalidad” de las organizaciones, capaces de entender las necesidades de la comunidad y el rol que la organización ocupa en la misma, capaces de pensar creativamente, capaces también de fortalecer la imagen, el prestigio y la reputación de la organización, y por último, capaces de relacionarse con otros actores sociales, y establecer colaboraciones y acuerdos. Nos gusta llamar a estos líderes “**innovadores o emprendedores sociales**”.

LA ALCALDÍA DE BOGOTÁ

“Colombia también tuvo su experiencia con los Desgajados y fue en las elecciones legislativas de 1994. Con la apertura que se dio con la nueva Constitución de 1991, se abrió la posibilidad de candidaturas independientes, figurando candidatos, para gobernador y alcaldes, de perfil y oficio religioso, académicos, artistas, hombres de medios de comunicación, empresarios, líderes comunales, en fin, una pleyade de opciones para que la ciudadanía escogiera.

Dentro de ese abanico de posibilidades figuró para la alcaldía de Bogotá, capital de Colombia, el ex-rector de la Universidad Nacional de Colombia, Antanas Mockus, figura polémica por su excentricidades y exhibicionismo para hacerse notar, principalmente por el antecedente de “bajarse los pantalones” en un reclamo al gobierno por el descuido de la educación superior.

Mockus fue la figura que llenó el vacío político que habían dejado anteriores administraciones municipales, fundamentalmente por la ineficiencia administrativa y solución de problemas apremiantes que reclamaba la ciudadanía. Mockus fue el receptor del descontento y el desencanto de la política; el receptáculo de la crítica contra el gobierno; la esperanza de un no político jugando a la política, respaldado por ciudadanos apartidistas y ordinarios cuyo único objetivo era legitimar un candidato que no era parte del círculo político.

Su candidatura fue un acto de magia difícil de concebir en cualquier país latinoamericano, menos en la política “macondiana” de Colombia, donde todo es posible y lo mágico se convierte en algo rutinario.

¿Quiénes fueron los artífices de la victoria de Antanas Mockus? Ciudadanos que son parte del sector informal, vendedores ambulantes, buhoneros, taxistas, estudiantes, empleados por cuenta propia, comerciantes pequeños y desempleados”.

Aunque ciertamente hay opiniones divididas sobre la gestión del también ex rector de la Universidad Nacional, muchos aseguran que ofreció resultados efectivos, sobre todo en el terreno educativo y cívico. Gracias a él, hoy los bogotanos usan

los cinturones de seguridad, los conductores y peatones entendieron para qué sirve la cebra y los bares se cierran a la una de la mañana. También se le abona su transparente manejo de los recursos públicos y el saneamiento de las arcas de la ciudad.

Fuente: Red de Investigadores latinoamericanos por la democracia y la Autonomía de los Pueblos: "Las convergencias democráticas en América latina". (<http://www.ufg.edu.sv>)

En segundo lugar, en este cierre de la ponencia nos gustaría enfatizar otro punto central del mismo, la necesidad de que las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas actúen con **inteligencia social**. Las organizaciones con inteligencia social trabajan en el largo plazo en colaboración con otras instituciones, públicas y privadas, para tratar de buscar soluciones a los nuevos retos que tiene nuestra sociedad. Las organizaciones inteligentes socialmente, tienen interiorizado su papel en la sociedad relacional, y tratan no de buscar exclusivamente el beneficio propio, sino el generar el mayor impacto social de sus actuaciones.

Las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas conseguirán definitivamente su legitimidad en la sociedad cuando su impacto social este claro para el conjunto de la misma. En otras palabras, los políticos, los directivos públicos, los gestores del mundo no lucrativo... que sólo buscan su propia "supervivencia" y tratan de mantenerse únicamente como unos actores más dentro del conjunto de la economía, sin trabajar para transformar la sociedad y para tener un verdadero impacto social terminarán perdiendo su legitimidad.

Trabajar para tener verdadero impacto social significa darse cuenta de que las organizaciones no pueden actuar solas. Es por eso que insistimos en la idea de organizaciones con inteligencia social, con inteligencia relacional que trabajen en una sociedad relacional.

Bibliografía

- Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona - Institut de Direcció i Gestió pública d'ESADE. 2002. "Model PSSAD-DIBA. Proposta de model per a la gestió del programa de serveis socials d'atenció domiciliària municipal". Barcelona: Documento de trabajo
- Berger Peter, and Thomas Luckmann. 1966. *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. New York: Doubleday & Company, Inc.
- . 1988. *La construcció social de la realitat. Un tractat de sociologia del coneixement*. Barcelona: Ed. Hacer.
- Berger, Peter, and Richard Neuhaus. 1977. *To empower people*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Bresser, Luíz Carlos. 1997. *Reforma del Estado en los años 90: Lógica y Mecanismos de Control*. Círculo de Montevideo. Barcelona: Círculo de Montevideo.
- Bresser, Luíz Carlos y Cunill Grau, Núria. 1998. *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*. En *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Centre d'Estudis de Temes Contemporanis. 2002. *Llibre Blanc del tercer sector cívico social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Evers, Adalbert, and Ivan eds. Svetlik. 1993. *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Aldershot, England: Ashgate Publishing Company.
- Ferris, J., and E. Graddy. 1986. Contracting Out: For What? With Whom? *Public Administration Review* 46, no. 4: 332-44.
- Giddens, Anthony. 2001. *The Global third way debate*. Cambridge: Polity.
- Gilbert, Neil. 1985. The Commercialization of Social Welfare. *The Journal of Applied Behavioral*

- Science* 21, no. 4: 365-76.
- Hatch, S., and I Mocroft. 1983. *Components of Welfare*. London: Bedford Square Press.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline, in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- . 1992. *Rivals views of market society and other recent essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Huxham, Chris. 1996. *Creating Collaborative Advantage*. London: SAGE .
- James, Estelle. 1983. How Nonprofits Grow: A Model. *Journal of Policy Analysis and Management* 2: 350-366.
- . 1989. *The nonprofit sector in international perspective: studies in comparative culture and policy*. New York, NY: Oxford University Press.
- Kanter, Rosabeth Moss. 1994. Collaborative Advantage. *Harvard Business Review* 72, no. 4: 96-108.
- Kettner, Peter M., and Lawrence L. Martin. 1985. Generating competition in the human services through purchase of service contracting. *The private exercise of public functions*. D. L. Thompson. Port Washington: Associated Faculty Press.
- . 1987. *Purchase of service contracting*. Newbury Park, CA: SAGE Publications, Inc.
- Kolderie, Ted. 1986. The Two Different Concepts of privatization. *Public Administration Review* 46, no. 4: 285-91.
- Kramer, Ralph. 1981. *Voluntary agencies in the welfare state*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- . 1985. The Future of the Voluntary Agency in a Mixed Economy. *The Journal of Applied Behavioral Science* 21, no. 4: 377-91.
- . 1994. Voluntary Agencies and the Contract Culture: "Dream or Nightmare?". *Social Service Review* 68: 33-60.
- Kramer, Ralph, and Bart Grossman. 1987. Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies. *Social Service Review* 61: 32-55.
- Le Grand, Julian. 1992. *Paying or providing for welfare?, Studies in Decentralisation and Quasi-Markets no 15*. Bristol: SAUS, University of Bristol.
- Macneil, Ian R. 1974. The Many Futures of Contracts. *Southern California Law Review* 47: 691-816.
- Mendoza, Xavier. 1990. Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. *Documentación Administrativa*, no. 223: 261-90.
- . 1991. *Algunas reflexiones acerca de la "transición al mercado" de los servicios sociales*. Barcelona: Jornadas Público-Privado y Bienestar Social.
- Osborne, David, and Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government*. New York, NY: Plume.
- Prats i Cátala, Joan. 2000. *Reinventar la Burocracia y construir la nueva gerencia pública*. En *Pensar lo Público*, coordinado por Francisco Longo y Manuel Zafra. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2000.
- Salamon, Lester. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Savas, Emanuel. 1987. *Privatization. The key to better government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Smith, Steven R., and Michael Lipsky. 1993. *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Taylor, Marilyn. 1990. *New Times, New Challenges: Voluntary Organisations Facing 1990*. London, UK: Nacional Council for Voluntary Organisations.
- Valente, Carl, and Lydia Manchester. 1984. *Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery Approaches*. Washington, D.C.: ICMA.
- Vernis, Alfred. 1995. *La relación público-privado en la provisión de servicios sociales*. Patronat Flor de Maig, CIFA Cerdanyola del Vallés.
- . 1998. *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Editorial Deusto.
- . 2000. *Organizing services to the elderly: a tale of two cities*. Tesis doctoral. New York: New York University.

Weisbrod, Burton A. 1986. *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Wolch, Jennifer. 1990. *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. New York, NY: The Foundation Center.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Doctor en Gestión Pública y No Lucrativa por la Robert F. Wagner School of Public Service (New York University). Actualmente es miembro dle Instituto de Dirección y Gestión Pública y del Departamento de Política de Empresa de ESADE. Dirige el Curso que realiza la Fundación La Caixa y ESADE: *Función Gerencial en las Organizaciones No Gubernamentales*. Ha publicado diferentes artículos y libros sobre la gestión en el Tercer Sector. Es coautor de “*La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Ed. Deusto, 1998.” Actualmente es Miembro del Patronato de la Fundació Catalana de l’Esplai y de la Fundación Lealtad (Madrid). También es miembro del Consejo Social del Grupo INDITEX (ZARA).