



**JOAQUÍN RUÍZ LÓPEZ**  
*Director del Departamento de  
 Calidad de los Servicios de la  
 Agencia Estatal de  
 Evaluación de las Políticas  
 Públicas y Calidad de los  
 Servicios (AEVAL) del  
 Gobierno de España.*



**ELOY CUÉLLAR MARTÍN**  
*Evaluador Principal de la  
 Agencia Estatal de  
 Evaluación de las Políticas  
 Públicas y Calidad de los  
 Servicios (AEVAL) del  
 Gobierno de España y  
 Coordinador Institucional de  
 la Red de Expertos en Calidad  
 en la Administración Pública.*

## Artículo de actualidad

# Administraciones Públicas y Proyectos de Cooperación Público Privada

*“Necesitamos realizar un debate sosegado. No es tiempo para aguerridos defensores de la titularidad pública de los servicios como objeto en sí misma, ni para exacerbados predicadores de una gestión eficiente como apelativo aplicable en exclusiva al sector privado”*

### CONTEXTO DE LO PÚBLICO Y CALIDAD INSTITUCIONAL

De nuevo asistimos a una dura pugna política, cultural y económica entre distintos sectores sociales acerca del sentido y alcance de la intervención del Estado en la economía y sus consecuencias para la seguridad y el bienestar de la sociedad.

La situación de incertidumbre que caracteriza la actual crisis económica está sirviendo en la práctica para agudizar esta tendencia, cuya resultante más inmediata es el cuestionamiento del sector público y, en particular, del papel de las Administraciones Públicas como instrumentos adecuados para la prestación de servicios a la ciudadanía.

Este cuestionamiento de lo público apela a la eficiencia y se diversifica en aspectos tales como el rendimiento de los empleados públicos, el impacto del marco normativo en la eficiencia económica y sobre todo, los costes de oportunidad que implica la prestación de servicios por las Administraciones Públicas.

Son críticas excesivamente centradas en las posibles ineficiencias a corto plazo de la actuación de las Administraciones Públicas, que dejan en el tintero otros elementos que igualmente tienen su importancia y que, en buena medida, son la razón de ser de la propia Administración. En primer lugar, su característica dimensión garantista en términos sociales, que hace de la Administración Pública un elemento indispensable para paliar los desequilibrios del mercado. En segundo lugar, su acreditada solvencia a la hora de facilitar un entorno estable para la ejecución de las políticas, lo que repercute positivamente en la sostenibilidad socioeconómica general. Ambos factores han hecho de la Administración Pública un instrumento clave para el

avance de nuestras sociedades. De hecho, la calidad institucional de un país es uno de los factores que mejor explica el desarrollo económico. Su ausencia está intrínsecamente ligada al persistente subdesarrollo de algunas regiones del planeta.

En un entorno dinámico de reequilibrio mundial, los ritmos de construcción de la Unión Europea, en tanto que proyecto de unidad política, están teniendo como trasfondo un cuestionamiento del denominado Modelo Social Europeo. Una realidad histórica con diferentes contenidos nacionales, pero articulada en torno a tres factores característicos: la garantía del bienestar para todos los ciudadanos, la redistribución de la renta y la aspiración al pleno empleo.

Con el trasfondo de todas estas cuestiones se ha generado un debate que, en su versión más simplificada, viene dibujando dos tendencias muy marcadas: los partidarios del mercado, cuyo argumento principal es la búsqueda de la eficiencia, y quienes defienden los servicios públicos como el principal baluarte y garantía de la equidad social. Los primeros piensan que los empleados públicos, a los que se refieren utilizando de forma despectiva el término “funcionarios”, son ineficientes por naturaleza y que suponen un freno a la actividad económica. Los segundos, desconfían de las intenciones de los primeros, pues presuponen un afán privatizador y acaparador de recursos públicos.

En el camino se quedan los matices, pues ambas posturas adoptan posiciones ofensivas y defensivas respectivamente, que imposibilitan un debate sossegado y el esbozo de soluciones complejas, más allá del blanco y el negro.

De darse un debate medido e inteligente, los defensores de la Administración Pública podrían reconocer los efectos positivos de implantar la evaluación del rendimiento entre los empleados públicos, para evitar situaciones indeseables y motivar a los más comprometidos. También podrían aceptar que algunos servicios pueden ofrecerse en mejores condiciones desde la iniciativa privada.

Por su parte, los defensores de la iniciativa privada podrían reconocer los logros de unas Administraciones Públicas que, en muy pocos años, han pasado de las colas en ventanillas a prestar servicios a través de Internet. También podrían reconocer que existen competencias que por su incidencia en la estabilidad social y el bienestar, deben permanecer en el ámbito público, de cuya inversión depende no solamente la garantía de acceso a ciertos recursos para los que no pueden

## **Los defensores de la iniciativa privada podrían reconocer los logros de unas Administraciones Públicas que, en muy pocos años, han pasado de las colas en ventanillas a prestar servicios a través de Internet**

obtenerlos en el mercado, sino también el impulso de las actividades necesarias para el desarrollo a largo plazo de sectores productivos clave.

Por ejemplo la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ha puesto en marcha una serie de servicios de ayuda para la confección y presentación de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas, la principal obligación tributaria para los ciudadanos en España.

Gracias a una adecuada gestión de la información y al uso eficiente de las tecnologías de Información y Comunicación, éste organismo público, que posee un régimen jurídico propio, ha logrado un gran reto: pagar impuestos en España es un trámite sencillo, cómodo y rápido para millones de ciudadanos. La AEAT incluso ha llegado a incorporarse al sistema sms para que los ciudadanos puedan llevar a cabo este trámite desde cualquier teléfono móvil. Las repercusiones positivas de la iniciativa han sido numerosas. Para empezar el ahorro en las horas de dedicación a la confección de la declaración de la renta de millones de ciudadanos.

Precisamente la iniciativa ha sido muy bien acogida por los ciudadanos que, en un principio, se mostraron gratamente sorprendidos con el sistema. Así el 95 por ciento de los contribuyentes que reciben el borrador declaran su intención de recibirlo en el futuro y un 90 por ciento lo recomiendan a otros contribuyentes. La valoración media del borrador por parte de los contribuyentes es de un 8 sobre 10.

Esta práctica, que demuestra que la Administración Pública puede ser proactiva, innovadora y contribuir al

desarrollo económico, fue reconocida con el Premio Ciudadanía a las Buenas Prácticas (AEVAL) y es toda una referencia internacional (OCDE) pues está sirviendo de inspiración para numerosas reformas en muchos países en desarrollo.

Otro ejemplo destacado es la apuesta por la Alta Velocidad ferroviaria que han realizado de forma sostenida diferentes gobiernos en España. La iniciativa pública del Tren de Alta Velocidad (AVE) ha redundado en un considerable aumento de la competitividad y productividad de las empresas constructoras y de ingeniería españolas que en la actualidad se presentan con éxito a numerosos concursos y adjudicaciones internacionales.<sup>1</sup>

## TRANSFORMACIONES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La propia estabilidad en el puesto de los funcionarios, también es un lugar común para defensores y detractores de la función pública, se utiliza como arma arrojada, pues para unos es un privilegio y para otros una aspiración legítima frente a la incertidumbre del mercado laboral. En el actual contexto del debate, tan cargado de intenciones subyacentes, no es posible analizar con calma las razones históricas de su existencia y la conveniencia de su mantenimiento.

La imagen del funcionario con manguitos pertenece al pasado, al igual que la los despóticos capitanes de industria. En la actualidad, cada vez hay más empleados públicos que desarrollan su actividad con un alto nivel de especialización y esfuerzo, y al igual que muchos empresarios, responden al perfil de emprendedores con una dedicación intensa y afán de superación.

Al igual que los emprendedores, los directivos públicos han de ser capaces de establecer orientaciones claras en sus organizaciones, desarrollando una cultura propia en la Administración, con sus correspondientes pautas, valores y principios éticos, así como un sistema de gestión orientado a sus grupos de interés, además deben contar con mecanismos para el reconocimiento oportuno a las personas de su organización por sus esfuerzos y logros. Además deben ser capaces de adaptarse a un entorno cambiante, sin

perder por ello la perseverancia y coherencia con la misión y visión. Para que esto sea posible es necesario salir del entorno de permanente indefinición y evolucionar hacia la profesionalización de la gestión directiva.

## LA COOPERACIÓN ENTRE LOS ÁMBITOS PÚBLICO Y PRIVADO

A comienzos del siglo XXI, habiendo comprobado los efectos prácticos de las diferentes experiencias: estatismo burocrático, neoliberalismo exacerbado, cabe extraer conclusiones para un debate de otro tipo; menos simple, más afinado, donde prime el análisis frente a la propaganda, las experiencias frente a las concepciones apriorísticas. En definitiva, un debate en términos inteligentes:

Recogiendo este sentido de complejidad y con el ánimo de iniciarlo, nos atrevemos a presentar tres ideas de partida:

1. Debemos considerar un “bien social” el mantenimiento del equilibrio entre la autonomía del dinamismo económico, en la que tiene un papel fundamental la iniciativa privada, y la intervención reguladora, redistributiva, controladora de las relaciones laborales y garante de la seguridad, que realiza el sector público.
2. Este equilibrio está sujeto a una gran inestabilidad. Si la autonomía del dinamismo económico se ve ahogada por la intervención reguladora del estado, se resentirá el crecimiento. Sin embargo, si el sector público adelgaza demasiado perdiendo su capacidad de regulación y liderazgo, aumentarán las desigualdades y las injusticias, el desorden y la inseguridad. Algo que repercutirá en la cohesión social y en el desarrollo económico.
3. La Administración pública, gracias a su doble capacidad reguladora y gestora, es quizá la institución más legitimada y con mayores instrumentos para impulsar soluciones viables a los problemas que genera una sociedad compleja, con capacidad para planificar a medio y largo plazo. Para ello deberá contar con la colaboración del sector privado y el tercer sector, cuyo papel dependerá de

<sup>1</sup> En noviembre de 2011 el ICEX informó de que un consorcio integrado por 12 empresas españolas y en el que participan varias firmas saudíes llevará el AVE al trazado La Meca-Medina. Se trata de un proyecto global que incluye desde la construcción de la plataforma de la línea, de unos 450 kilómetros de longitud, hasta la instalación de su ‘superestructura’ (sistemas de señalización, electrificación, telecomunicaciones y seguridad), además del suministro de 35 trenes AVE por parte de Talgo y el posterior mantenimiento del corredor durante 12 años.

cada situación planteada. Sería deseable el establecimiento de acuerdos donde la cooperación público privada genere sinergias y sea fructífera para la sociedad que, al fin y al cabo, de eso se trata.

Este último aspecto merece ser valorado con mayor detenimiento. La Cooperación entre los ámbitos público y privado puede llevarse a cabo mediante una amplia gama de fórmulas de acuerdo con cada situación concreta.

Las relaciones entre el sector público y el mercado han estado marcadas por la desconfianza mutua. A la hora de la puesta en marcha de proyectos colaborativos, desde el ámbito público se ha criticado a las empresas por falta de visión estratégica y un cierto cortoplacismo centrado en la búsqueda de beneficios inmediatos. De otra parte, desde el mercado, se ha criticado a la Administración Pública por su falta de agilidad y burocratismo. ¿Es posible combinar la estabilidad y visión estratégica de la Administración Pública con la Agilidad y Dinamismo de las empresas para desarrollar Proyectos de Cooperación Público-Privada en la prestación de servicios a la ciudadanía?

La tensión entre la máxima flexibilidad y la estabilidad delimitan un rango en el que se pueden definir diferentes fórmulas de cooperación: desde el clásico reparto de roles donde la Administración Pública se encarga de la provisión y el sector privado de la producción (ya sea mediante externalización, concesión o concertación) a los Partenariados Público Privados (PPP), que implican el desarrollo de proyectos conjuntos con un alto nivel de implicación por ambas partes.

Un ejemplo de esta fórmula de gestión, en este caso referido a la Administración Local, es Línea Madrid<sup>2</sup>, el servicio de atención al ciudadano del Ayuntamiento de Madrid. A finales de los años 90, este ayuntamiento prestaba sus servicios de atención al ciudadano a través de un conjunto heterogéneo de canales, cuyas responsabilidades estaban dispersas. Sin embargo, en el año 1997 se constituyó un grupo de trabajo para definir un modelo integrado de atención al ciudadano multicanal que aglutinase la atención telefónica, telemática y presencial. Para ello se decidió introducir un proveedor privado en las Oficinas al que se encargó la cobertura de una serie de puestos a los que se asignaron las tareas más simples y repetitivas, tales como la información general, expedición de vo-

lantes de empadronamiento, duplicados de documentos de pago de tributos municipales, recogida de documentación, y otras similares. Para los servicios de atención de especial complejidad y para la coordinación se contó con empleados públicos. De esta forma se fue produciendo la transición entre el antiguo y el nuevo modelo de prestación de servicios. En concreto se pasó de una empresa adjudicataria de los contratos separados de prestación del servicio telefónico y de apoyo a la atención presencial a una Unión Temporal de Empresas (UTE) adjudicataria del nuevo contrato único que contemplaba ambos servicios. El impacto del nuevo modelo fue inmediato, el Teléfono 010 atendió en 2009 más de 300.000 llamadas más que en el año anterior, ahorrando en términos reales medio millón de euros, con un descenso superior al 18% en el coste por cada llamada atendida.

Una de las claves del éxito de la iniciativa descrita radicó en la intensa relación del Ayuntamiento con la UTE adjudicataria del contrato único de servicios para la atención del Teléfono y el apoyo a la atención presencial, que partiendo del marco contractual apuesta por la transformación del modelo de servicio a partir de una progresiva integración de los contratos con la Organización. En el camino ambas partes han logrado ajustar los costes en consonancia con los principales procesos de servicio.

Así pues, no es tiempo para aguerridos defensores de la titularidad pública de los servicios como objeto en sí misma, ni para exacerbados predicadores de una gestión eficiente como apelativo aplicable en exclusiva al sector privado. Es necesario que todos aceptemos que, ni todas las actuaciones del sector público se adecúan al interés general, ni todas las actuaciones del sector privado son eficientes y generan competitividad. Estamos ante el reto de reformar las reglas de funcionamiento de ambos sectores, dando el papel más adecuado a cada uno. Para ello será necesario establecer un nuevo consenso social en torno al catálogo de servicios y prestaciones a cargo de las Administraciones Públicas.

Es urgente promover un entorno inteligente, en el que la Administración Pública y el sector privado puedan desarrollarse y generar sinergias. Cuanto antes comencemos, mejor para el país.

<sup>2</sup> Línea Madrid es un servicio del Ayuntamiento de Madrid que cuenta con una certificación AEVAL en el modelo EFQM.