

---

# De la gestión de la organización a la gestión de los servicios públicos locales <sup>1</sup>

Ernesto CARRILLO BARROSO  
*Profesor Titular de Ciencia Política*  
*Universidad Complutense de Madrid*

Manuel TAMAYO SÁEZ  
*Profesor Titular (EU) de Ciencia Política y de la Administración*  
*Universidad Rey Juan Carlos*

Isabel BAZAGA FERNÁNDEZ  
*Profesora Titular (EU) de Ciencia Política y de la Administración*  
*Universidad Rey Juan Carlos*

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. – II. LA ADMINISTRACIÓN DEMOCRÁTICA DE OSTROM Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS ECONOMÍAS PÚBLICAS LOCALES. – III. CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS EN LA PRODUCCIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES EN ESPAÑA. – IV. DE LAS GUÍAS SOBRE CÓMO GESTIONAR LA CONTRATACIÓN EXTERNA AL DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARA LA ELECCIÓN DE MODALIDADES DE GESTIÓN DE SERVICIOS: 1. Valores. 2. Instituciones. 3. Mercados. – V. UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE LOS *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS*.

«La teoría de los *bienes públicos* es el concepto central que emplean los economistas políticos para conceptualizar el problema de la acción colectiva y de la administración pública. Por su parte, la teoría de la *burocracia* es el concepto central de la teoría tradicional de la administración pública. Cuando se considera que el problema principal de la administración pública es la provisión de

---

1. El presente trabajo es una versión revisada de una conferencia impartida el 14 de noviembre de 2007 en el Instituto de Formación y Estudios del Gobierno Local de Madrid. Los autores agradecen al público asistente y los miembros de la mesa de este acto sus comentarios y observaciones. Obviamente la responsabilidad del texto es nuestra.

bienes y servicios públicos, podemos disponer de formas alternativas de organización distintas de la ampliación y perfeccionamiento de las estructuras burocráticas. Las estructuras burocráticas son necesarias pero no suficientes para una economía de los servicios públicos receptiva y productiva. Algunos bienes y servicios públicos pueden ser provistos conjuntamente mediante las acciones coordinadas de una multitud de organizaciones que trasciendan los límites de una jurisdicción gubernamental concreta».

(Vicent OSTRUM, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2.<sup>a</sup> ed., 1989, p. 17, primera edición 1971, las cursivas forman parte del texto original).

## I. INTRODUCCIÓN <sup>2</sup>

Podemos enmarcar la externalización de servicios públicos en cualquiera de sus modalidades –incluidas las fórmulas de partenariado público privado cada vez más en auge– dentro de lo que se ha venido a denominar la «administración en migajas» o el «Estado hueco»<sup>3</sup>. Se trata de una tendencia histórica de larga duración, que cruza fronteras nacionales y antecede al auge de las privatizaciones que tuvieron lugar durante las décadas de los 80 y los 90. Esta tendencia trasciende a los contratos con empresas privadas para la producción de bienes y servicios públicos, incluyendo también los convenios con organizaciones no gubernamentales y a todo tipo de arreglos institucionales dentro del propio sector público, que sobrepasen la organización departamental tradicional y la gestión separada de las políticas públicas por parte de cada nivel de gobierno.

Poco queda ya de la administración decimonónica centralizada donde el grueso de la acción gubernamental discurría a través de los departamentos ministeriales y de su administración periférica. El propio crecimiento del Estado ha ido cambiando esta realidad: primero, creando organismos autónomos y empresas públicas; después descentralizado cada vez más el poder en el territorio; buscando más tarde, mediante todo tipo de técnicas de gestión intergubernamental, la concertación entre niveles de gobierno desde el local hasta el europeo, e incluso entre gobiernos locales de distintos países; contratando cada vez con mayor intensidad la producción de servicios públicos

---

2. Abreviaturas utilizadas: ed.: edición; EE.UU.: Estados Unidos de América; etc.: etcétera; col.: colectivo; comp.: compilador; núm.: número; ONG: Organización no Gubernamental; ONGs: Organizaciones no Gubernamentales; p.: página; pp.: páginas; PPP: Public Private Partnerships; ss.: siguientes; vol.: volumen.

3. Sobre el Estado hueco, véase H. B. MILWARD, K. G. PROVAN, «Governing the Hollow State», en *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 10-2, 2000.

con empresas privadas, a veces compartiendo riesgos mediante contratos de larga duración o formando sociedades de capital público y privado; actuando a través de ONGs, ya sea para acciones muy delimitadas en el tiempo o estableciendo asociaciones más intensas y duraderas a través de consorcios, etc.

Esta «nueva» realidad, ha llevado a que los estudiosos de la Administración y las Políticas Públicas cada vez hablen menos de *gobierno y administración* y más de *gobernanza*, aludiendo a una forma de gobernar mediante redes de organizaciones interdependientes en la que confluye el sector público en sus diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil<sup>4</sup>. Asimismo, ha conducido a que se replantee el objeto de estudio de la Administración Pública —más conocida entre nosotros por Ciencia de la Administración—, donde el problema ya no reside únicamente en cómo gestionar las organizaciones públicas sino mediante qué mecanismos institucionales proveer bienes y servicios públicos. Las administraciones disponen de numerosos mecanismos para proporcionar bienes públicos, las burocracias son uno de ellos, pero no el único, y la elección de una u otra alternativa institucional produce efectos en términos de eficiencia y de otros valores públicos —equidad, rendición de cuentas, etc.— que es necesario indagar.

El propósito de este trabajo es reflexionar sobre las distintas modalidades de gestión de servicios en el ámbito local. Con esta finalidad se aludirá a alguna de las teorías que subyacen al problema de la elección de las modalidades de gestión de servicios en el ámbito local. Después se describirá, a grandes rasgos, cuál es el peso relativo que tiene cada modalidad de gestión en el sector local y cuáles son las principales tendencias de cambio que se observan en España. Posteriormente, se abordará el diseño de estrategias para la elección de modalidades de gestión de servicios, haciendo una referencia final a los partenariados o asociaciones público-privadas.

No espere el lector especializado en Administración Pública encontrar en estas líneas nuevo saber original que adicionar a lo ya conocido. Se trata de un trabajo dirigido a proporcionar a gestores públicos una especie de mapa esquemático en el que ubicar discusiones teóricas, tendencias, desafíos y estrategias para abordar la externalización de servicios a partir de una selección de artículos y libros dedicados a estas cuestiones, no exenta del sesgo de los propios gustos de los autores.

## II. LA «ADMINISTRACIÓN DEMOCRÁTICA» DE OSTROM Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS ECONOMÍAS PÚBLICAS LOCALES

Vicent Ostrom, autor del fragmento citado al inicio de este artículo, es uno de los representantes más destacados de la aplicación del enfoque de la teoría de la elección

---

4. M. C. PARDO (comp.), *De la Administración Pública a la gobernanza*, México D.F., El Colegio de México, 2004.

pública a los estudios de Administración y Políticas Públicas. Según este autor la Administración Pública americana padece una crisis intelectual en virtud de la cual, ni los estudiosos de la administración ni los administradores son capaces de lidiar con los problemas públicos a partir de las teorías que les ofrece la Administración Pública tradicional. Tras repasar la evolución del pensamiento de esta disciplina científica desde sus orígenes –Wilson, Weber y Gulick entre otros– hasta Simon, llega a la conclusión de que los estudios de Administración Pública han estado demasiado centrados en el concepto de burocracia, en la cuestión de la eficiencia de los procesos administrativos y en una forma particular de entender la organización y la gestión pública que conducía a fortalecer la centralización y los mecanismos de control. En su opinión, buena parte de los problemas públicos no se pueden resolver solo mediante organizaciones públicas, haciéndose necesario buscar nuevos mecanismos organizativos y marcos conceptuales a partir de la teoría de la elección pública.

Ostrom hace suyos algunos de los planteamientos de la economía política y, más concretamente, de la teoría de la elección pública, como son: la utilización del individuo como unidad de análisis<sup>5</sup>; la elección del concepto de bien público como concepto principal de la teoría de la Administración Pública; proponiendo, finalmente, analizar las consecuencias que los distintos tipos de estructuras de decisión puedan tener sobre los *outputs* de bienes y servicios públicos (p. 49 y ss.), evaluando estas consecuencias a partir del criterio de eficiencia u otras formas de medición del rendimiento. En última instancia, la pregunta que hay detrás de la propuesta de Ostrom es la de averiguar en qué situaciones es más eficiente y/o responde mejor a las preferencias de los individuos en distintos contextos sociales el recurso a fórmulas burocráticas u otros tipos de mecanismos organizativos.

Ostrom propone la construcción de una «Ciencia de la Administración Democrática», que vendría a ser una especie de mezcla de algunos de los postulados de la economía política y de la teoría de la democracia cuyas proposiciones serían las siguientes:

«1.– Los individuos que ejercen las prerrogativas del gobierno son más o menos igual de corruptibles que sus conciudadanos. 2.– La estructura de una Constitución asigna las capacidades de adopción de decisiones entre una comunidad de personas. Una Constitución democrática define la autoridad inherente a las prerrogativas, tanto de las personas como de las diferentes oficinas gubernamentales. Asimismo, las capacidades de cada uno están limitadas por las capacidades de los otros. En una sociedad democrática, el establecimiento y la alteración de los mecanismos organizativos deben ser considerados como un

---

5. Hace suyo el individualismo metodológico y su aplicación al estudio del proceso político tal y como lo formuló Buchanan. Véase J. M. BUCHANAN, «Una teoría individualista del proceso político», en el volumen dirigido por D. Easton, *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, edición en inglés de 1967, pp. 49-65.

problema de elección democrática. 3.— El ejercicio de la autoridad política —un poder necesario para hacer el bien— será usurpado por aquellos que perciban una oportunidad de aprovechar dichos poderes en beneficio propio y en detrimento del resto, a no ser que la autoridad esté dividida y las diferentes autoridades estén organizadas de tal forma que se limiten y controlen mutuamente. 4.— La provisión de bienes y servicios públicos depende de las decisiones adoptadas por diversos decisores y la factibilidad política de cada proyecto colectivo depende de que todas las estructuras de decisión esenciales adopten decisiones favorables a lo largo del tiempo. La administración pública se encuentra dentro del ámbito de la política. 5.— Se pueden utilizar distintos mecanismos organizativos para proveer diferentes bienes y servicios públicos. Dichas organizaciones pueden ser coordinadas a través de varios mecanismos multiorganizativos. 6.— El perfeccionamiento de un servicio público profesional y jerarquizado responsable ante un *único* centro de poder reducirá la capacidad de los grandes sistemas administrativos para dar respuesta a las diversas preferencias existentes entre los ciudadanos respecto de los bienes y servicios públicos; asimismo, disminuirá su capacidad para atender las diversas condiciones del entorno. 7.— El perfeccionamiento de una organización jerarquizada responsable ante un *único* centro de poder *no* maximizará la eficiencia, entendida ésta como el empleo del menor coste de tiempo, esfuerzo y recursos. 8.— La fragmentación de la autoridad entre diversos centros de decisión con múltiples capacidades de veto dentro de una jurisdicción y el desarrollo de múltiples jurisdicciones separadas con diferentes escalas constituye una condición necesaria para mantener un orden político estable que permita avanzar en el bienestar humano bajo condiciones de cambio acelerado» (OSTROM, 1971, p. 98-99).

Las implicaciones prácticas de este planteamiento son múltiples. Uno de los terrenos en los que se ha avanzado más es en el de la organización de las economías públicas locales<sup>6</sup>. Por economía pública local se entiende el conjunto de organizaciones públicas y entidades privadas que operan en un área territorial determinada. Abarca, de una parte, a las unidades de provisión de servicios, en torno a las cuales se articula la demanda de servicios públicos; y, por otra, a las unidades de producción, que permiten organizar la oferta de servicios.

---

6. Antes de escribir su libro sobre la crisis intelectual de la administración pública americana Ostrom, junto con Tiebout y Warren esbozó su teoría aplicándola al problema de la organización de los gobiernos metropolitanos. Véase V. OSTROM, C. M. TIEBOUT y R. WARREN, «The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry», en *The American Political Science Review*, vol. 55, núm. 4, 1961, pp. 831-842. Para una visión bastante completa de la aplicación de la teoría al ámbito local véase R. J. OAKERSON y otros, *The Organization Of Local Public Economies*, Washington, D.C., Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1987.

Las unidades de provisión son organizaciones cuyo propósito es adoptar decisiones colectivas respecto de asuntos comunes de una comunidad local. Son decisiones de provisión cuestiones como: determinar el alcance de las esferas de actividad de la unidad de provisión, esto es, qué bienes y servicios proporcionar colectivamente y qué otros dejar en manos de la iniciativa privada; qué actividades privadas regular y cuál debe ser la amplitud de la regulación; qué cantidad de ingresos recabar para atender las actividades de la unidad de provisión y mediante qué sistemas recaudarlos; qué cantidad y especificaciones de calidad establecer para los distintos bienes y servicios provistos; y mediante qué modalidad de gestión y con quién en concreto producir el bien o servicio. Ni que decir tiene que las decisiones de provisión son las más relevantes desde el punto de vista de la acción colectiva, pues al adoptarlas se responde a la pregunta política por antonomasia: ¿quién gana qué y quién pierde qué?

Las unidades de producción pueden ser: organizaciones locales –departamentos de la organización matriz (como las áreas de gobierno o las concejalías delegadas), organismos autónomos y empresas públicas de un gobierno local–; organizaciones administrativas de otros gobiernos con los que se suscriban convenios o en las que participe junto con otras administraciones el gobierno local –como consorcios y mancomunidades–; empresas privadas a las que se encargue la gestión indirecta del servicio en cualquiera de las modalidades que establezca la Ley; y organizaciones no gubernamentales y sistemas de voluntariado. Las unidades de producción adoptan decisiones sobre aspectos más técnicos de «fabricación» del servicio, esto es, las relativas a la transformación de *inputs* en *outputs*.

La importancia de la distinción conceptual entre provisión y producción radica en que ambas actividades no tienen que coincidir necesariamente en una misma organización. Desde una óptica burocrática convencional la mejor forma de organizar los servicios locales es a través de grandes unidades generales de gobierno en las que la provisión y la producción de servicios se lleven a cabo por una misma organización. La producción de servicios a través de grandes unidades departamentales dirigidas por un concejal –u otro ejecutivo nombrado por el alcalde– perteneciente a la junta de gobierno con funcionarios profesionales a su cargo constituiría la fórmula ideal.

Desde esta óptica ello llevaría, en el caso de los municipios rurales, a políticas de reforma de los gobiernos locales en las que se fusionaran pequeños municipios para generar organizaciones más grandes y eficientes. De hecho, las políticas de reforma local tras la Segunda Guerra Mundial en el Reino Unido, en los países escandinavos y en el centro de Europa se han basado en esta teoría conduciendo a reducciones sustanciales en el número de municipios. En el ámbito metropolitano se trataría de crear gobiernos metropolitanos centralizados –a los que Ostrom, Tiebaut y Warren, denominaron con humor Gargantúa–, vaciando de poderes a los gobiernos locales existentes, asumiendo desde una escala territorial más amplia la solución de los acuciantes problemas metropolitanos.

Desde la óptica de la elección pública, la mejor solución es justo la contraria, una división municipal fragmentada en la que existan muchos y pequeños municipios, en la que proliferen también organismos de misión en vez de unidades generales de gobierno y en la que se separe la provisión y la producción, estableciéndose múltiples mecanismos organizativos, en lugar de sistemas de planificación central, para coordinar la acción conjunta de las unidades de provisión y producción.

La justificación de esta posibilidad radica en que los criterios para la organización de una unidad de provisión y de producción son diferentes. Así, lo más importante para una unidad de provisión es que permita abordar los problemas de la revelación de preferencias de los ciudadanos, la equivalencia fiscal y la rendición de cuentas. En cambio, para la producción, los problemas más importantes son las economías de escala y la coordinación. Incluso el concepto de eficiencia de una unidad de provisión y de producción varía. Una unidad de provisión es eficiente en la medida en que permita satisfacer mejor las preferencias de los ciudadanos. Mientras que la eficiencia en la producción tiene que ver con la transformación de recursos en productos al menor coste.

La flexibilidad que permite esta distinción conceptual a efectos prácticos es muy grande, pudiéndose imaginar múltiples formas de articular la provisión y la producción. La discusión sobre las modalidades de gestión de los servicios, incluida la externalización, no es más que un debate sobre formas de organizar la articulación entre provisión y producción. Los límites a qué formato institucional adoptar —además de los que establezcan las propias leyes, la opinión pública, el juego político o las capacidades de la organización— residen básicamente en los costes de transacción. En el caso de la proliferación de unidades de provisión vendrán dados por el tiempo y esfuerzo necesarios para la adopción de decisiones colectivas, los costes electorales, de información y de participación ciudadana. En lo que respecta a la producción, los costes se vinculan a la identificación, selección, negociación y control de las unidades de producción.

Antes de pasar a ofrecer algunos datos sobre la producción de servicios por parte de los gobiernos locales en España, quisiéramos subrayar el componente democrático de la teoría expuesta. Con frecuencia la discusión sobre la externalización de servicios gira en torno a la eficiencia de la contratación con empresas. La separación entre provisión y producción puede resultar aconsejable —o desaconsejable— no solo por una cuestión de eficiencia, sino también de democracia<sup>7</sup>. Por otra parte, se pueden separar ambas decisiones no solo externalizando, sino recurriendo a otros mecanismos institucionales.

---

7. Así, por ejemplo, un pequeño gobierno local puede ser una unidad de provisión perfecta capaz de revelar adecuadamente las preferencias de sus ciudadanos. En cambio como unidad de producción resultaría ineficiente para producir muy diversos servicios por no contar con la escala adecuada. En este caso separar provisión y producción resulta más eficiente y también más democrático.

Finalmente, la externalización se puede llevar a cabo con empresas o con otro tipo de organizaciones.

### III. CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS EN LA PRODUCCIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES EN ESPAÑA

Desafortunadamente no disponemos para las ciudades españolas de una fuente en la que se indague periódicamente sobre las modalidades de gestión de servicios, como la que lleva a cabo la *International City/County Management Association* –ICMA– para el caso de los EE.UU. de América. No obstante, sí se cuenta con dos estudios sobre los más de 540 municipios de la Comunidad Valenciana en los que se siguió una metodología similar a la empleada por la asociación americana<sup>8</sup>. Por otra parte, la DG de Coordinación Financiera con los Entes Locales elabora una Base de Datos General de Entidades Locales a partir de la cual elabora el *Inventario de Entes del Subsector Local*<sup>9</sup>.

A partir de aquellos estudios y del inventario se deducen los siguientes patrones de comportamiento:

1. La forma predominante de gestión de servicios es lo que los norteamericanos denominan «producción en casa», esto es, la gestión directa. En esto los municipios españoles son similares a los americanos, y ello a pesar de que se supone que los gobiernos locales de ese país son los adalides de la contratación externa. Ahora bien, en nuestro caso, como en el de los EE.UU., la «producción en casa» tiende a disminuir. Dentro de la gestión directa hay también una clara tendencia a la proliferación de los organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles.

2. La segunda forma de producción de servicios es mediante la cooperación intergubernamental. La cooperación entre gobiernos está creciendo de forma exponencial, con independencia de que lleve aparejada o no la participación en organizaciones formales con presupuesto propio, como los consorcios y las mancomunidades. En lo que respecta a las mancomunidades es muy notable el crecimiento tanto en número de mancomunidades y municipios mancomunados, como por la ampliación de su alcance funcional, que está desbordando los servicios más tradicionales para abarcar otros como los servicios sociales. Igualmente están proliferando cuasi-organizaciones menos formalizadas: comisiones, foros, mesas, conferencias, etc., en las que participan

---

8. I. BAZAGA, E. CARRILLO y L. DELGADO *Bianuario Estadístico sobre el gobierno y la administración local en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Federación Valenciana de Municipios y Provincias, 1994. Este libro contiene datos de 1991. Posteriormente Bazaga realizó una nueva edición del *Bianuario* con datos de 1997 que no ha sido publicada.

9. Accesible en <http://serviciosweb.meh.es/apps/ispl/aspx/comh300.html>.



representantes de distintos niveles de gobierno y, con frecuencia, también de la sociedad civil. Asimismo, están creciendo los convenios suscritos entre administraciones y las subvenciones intergubernamentales, reflejo a su vez del desarrollo de la cooperación intergubernamental.

3. La tercera forma de «producción» en cuanto a volumen es mediante cualquiera de las modalidades previstas en el ordenamiento legal de contratos de gestión de servicios con empresas. En esto se diferencia España de las ciudades de los EE.UU. En este país hacen un uso más intensivo de las empresas que de la cooperación intergubernamental. No obstante, es preciso señalar que los contratos con empresas siguen una tendencia clara de crecimiento. El que un gobierno local haga un uso más o menos intensivo de los contratos con empresas es independiente de la orientación ideológica del partido de gobierno. De hecho, la probabilidad de que un servicio se contrate externamente depende más del tamaño del municipio o de la propia naturaleza del servicio que de quién gobierne. No obstante, ésta es una pauta que no se observa en EE.UU., donde los gobiernos republicanos son más propensos a la contratación con empresas que los demócratas <sup>10</sup>.

4. La cuarta y última forma de producción en peso relativo es a través del tercer sector, esto es, ONGs y voluntariado. No obstante, a pesar de gestionarse menos servicios mediante esta modalidad se trata de una forma de producción de servicios locales claramente en expansión.

Obviamente los gobiernos locales para prestar un mismo servicio con frecuencia recurren a un «mix de modalidades de producción», de tal forma que un componente del servicio puede ser producido en casa, otro contratado externamente, otro acordado con una ONG, etc.

Vistos los cambios y tendencias descritos uno de los principales problemas a los que tendrá que responder la Gerencia Pública es cómo elegir las modalidades de gestión de servicios y cómo manejar paso a paso la contratación externa con empresas, la gestión intergubernamental y la gestión a través de organizaciones no gubernamentales. A ello se dedican los siguientes epígrafes.

---

10. Para una demostración empírica al respecto véase I. BAZAGA, E. CARRILLO y L. DELGADO, *La organización de las economías públicas locales: el caso de la Comunidad Valenciana*, en el vol. col. dirigido por C. ALBA y F. VANACLOCHA, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III, 1997, pp. 415-443. Algo parecido sucede con la cooperación intergubernamental. En contra de lo que normalmente se suele afirmar, el hecho de que un gobierno local recurra para producir un servicio a la cooperación intergubernamental o que reciba mayor o menor volumen de subvenciones es independiente de la coincidencia de mayorías políticas entre los distintos niveles de gobierno. La teoría predice este comportamiento, la literatura comparada así lo corrobora y nuestro país no es una excepción al respecto. Para una comprobación empírica véase el trabajo citado en esta misma nota.

*Evolución del número de entidades y entes dependientes del subsector público local por tipo de organización y fecha de inscripción en la Base de Datos General de Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda.*

	Anterior a 1979	1979-1982	1983-1986	1987-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007	Total
Comunidades Autónomas	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
Diputación, Consejo Insular o Cabildo Insular	51	0	0	0	0	0	0	0	0	51
Ayuntamientos	7948	22	21	52	46	11	6	3	1	8110
Entidad de ámbito territorial inferior al municipio	3398	17	12	71	147	25	22	25	4	3721
Comarca	0	0	0	48	1	0	25	7	0	81
Agrupación de municipios	51	0	1	1	19	2	0	0	0	74
Áreas Metropolitanas	0	0	0	2	0	0	2	0	0	4
Mancomunidad	71	29	86	237	249	149	105	72	12	1010
Consorcio	17	8	26	57	173	217	332	194	17	1041
Asociación	2	4	11	172	76	119	87	8	0	479
Fundación	13	2	2	13	21	60	106	78	1	296
Empresa con un accionista público mayoritario	56	27	74	183	283	266	336	219	6	1450
Entidad Pública Empresarial	0	0	0	0	0	1	1	16	1	19
Organismo Autónomo	0	6	5	8	11	9	6	121	9	175
Organismo Autónomo Administrativo	49	124	266	279	304	284	207	78	0	1591
Organismo Autónomo Comercial	3	0	1	2	12	11	7	1	0	37
<b>Total</b>	<b>11659</b>	<b>239</b>	<b>505</b>	<b>1125</b>	<b>1342</b>	<b>1156</b>	<b>1242</b>	<b>822</b>	<b>52</b>	<b>18142</b>

#### IV. DE LAS GUÍAS SOBRE CÓMO GESTIONAR LA CONTRATACIÓN EXTERNA AL DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARA LA ELECCIÓN DE MODALIDADES DE GESTIÓN DE SERVICIOS

Una parte de la literatura sobre la producción externa de servicios públicos se ha centrado en ofrecer a los administradores públicos guías sobre cómo gestionar paso a paso la contratación externa. Un ejemplo de ello lo tenemos en Savas quien identifica quince etapas en la contratación de servicios y ofrece detalladas recomendaciones para cada una de ellas: considerar la posibilidad de la contratación externa; seleccionar el servicio a contratar; llevar a cabo un estudio de viabilidad; fomentar la competencia; buscar manifestaciones de interés; planificar la recolocación de los empleados; preparar el pliego de condiciones técnicas; iniciar una campaña de relaciones públicas; invitar a organizaciones públicas a que se presenten al concurso; diseñar y llevar a cabo un procedimiento imparcial de adjudicación; evaluar las ofertas y adjudicar el contrato; y realizar el seguimiento, evaluar el rendimiento y hacer cumplir al adjudicatario <sup>11</sup>.

La literatura sobre gestión intergubernamental e implementación de políticas –véase entre otros Agranoff <sup>12</sup>– también se ha ocupado de identificar problemas recurrentes cuando se gestiona con otras organizaciones y, en particular, con las administraciones públicas –la naturaleza del conflicto intergubernamental, la desviación de objetivos, la desviación de recursos, los retrasos en la implementación, la pérdida de energías, las dificultades de evaluación, etc.– así como sobre las diversas técnicas de gestión intergubernamental: regulaciones, subvenciones, convenios, comisiones intergubernamentales, consorcios, negociaciones, técnicas de resolución del problemas, sistemas de mejora de la capacidad local, etc.

Pero con independencia de la utilidad de estas guías disponemos de otros estudios que se centran en una cuestión previa y quizá de mayor relevancia: el diseño de estrategias para la elección de modalidades de gestión de servicios. En este sentido, es útil la revisión de la literatura realizada por Brown, Potoski y Van Slyke <sup>13</sup>. Estos autores conciben la contratación como un intercambio económico entre actores en el que el principal desafío de los directivos públicos es cómo compaginar adecuadamente valores, instituciones y condiciones de mercado de los servicios en las diferentes fases de la contratación externa. Las fases a las que aluden son básicamente tres: la decisión de hacer o comprar los servicios; la selección de los vendedores que

---

11. E. S. SAVAS, *Privatization and Public-Private Partnerships*, Nueva York, Seven Bridges Press, 2000.

12. R. AGRANOFF, *Managing Intergovernmental Processes*, en el vol. col. dirigido por J. L. PERRY, *Handbook of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Bass, 1989.

13. T. L. BROWN, M. POTOSKI y D. M. VAN SLYKE, «Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets», *Public Administration Review*, núm. 66-3, 2006.

los produzcan y la elaboración de los contratos; y, finalmente, los mecanismos de seguimiento para supervisar la implementación de los contratos. Veamos con más detalle su propuesta.

## 1. Valores

La elección de valores es el punto de partida de la elaboración de la estrategia de contratación. La lista de valores a considerar es amplia y desborda la meta de la reducción de costes: eficacia, eficiencia, calidad, participación, receptividad, rendición de cuentas, igualdad de acceso y de trato, equidad, etc. Todos ellos son valores deseables y forman parte de los criterios que emplean los ciudadanos para juzgar a sus gobiernos y administraciones públicas, así como a los propios servicios. Ni que decir tiene que, con frecuencia, algunos de estos valores pueden resultar incompatibles entre sí (por ejemplo, eficiencia y equidad), planteándose la necesidad de priorizarlos y buscar un equilibrio entre los mismos. Por otro lado, cada actor involucrado en el servicio puede tener una visión distinta sobre cómo priorizar los distintos valores: usuarios interesados en la calidad del servicio, concejales preocupados por la rendición de cuentas, gestores orientados a reducir costes, etc. ¿Cómo elegir entre valores? Si se mantiene una concepción pluralista del gobierno local los directivos públicos deberían indagar sobre las preferencias de los actores y buscar un punto de equilibrio entre ellas. Si se sostiene una visión más elitista de la política local terminará por imponerse las preferencias de un solo actor o de algún grupo de interés particularmente poderoso.

La cuestión de los valores merece un comentario adicional. Se habrá observado que cuando se ha expuesto la relación de posibles valores entre los que optar se ha insistido en más cuestiones que la eficiencia. Buena parte de la literatura sobre la contratación externa con empresas parte de la idea de que ésta permite reducir costes mediante las ganancias en eficiencia que se obtienen gracias a la competencia y a las economías de escala. Ahora bien, en este punto se ha de señalar que se trata de una teoría normativa muy bien construida pero no probada empíricamente<sup>14</sup>. Una teoría no probada no quiere decir que sea incorrecta, únicamente que no está demostrada. Un ejemplo de ello lo tenemos en el supuesto de la competencia. Asumimos que la contratación externa generará competencia entre privados, pero la experiencia nos demuestra que muchas veces tal competencia no existe, es incompleta o se aleja bastante de un supuesto de competencia perfecta. No deja de resultar paradójico que algo no probado sea de utilización creciente por los gestores públicos y los académicos. Podemos suponer que si los gobiernos locales lo usan intensivamente será porque les resulta útil, aunque tampoco es ajeno a su generalización el mimetismo institucional o

---

14. G. A. BOYNE, «Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government», *Public Administration Review*, núm. 58-6, 1998.

el doctrinarismo que a veces acompaña a quienes tienen capacidad para decidir sobre las modalidades de gestión.

También habría que señalar que la aplicación de la teoría de la elección racional y los bienes colectivos a la Administración Pública y la cuestión de la articulación entre la provisión y la producción tiene un fuerte componente democrático de determinación y ajuste a las preferencias de los ciudadanos que se suele obviar al enfatizar exclusivamente la eficiencia en la producción. Sobre ello se insistió al principio de este trabajo cuando se aludió al paradigma de la Administración Democrática de Ostrom.

Por otro lado, los críticos a la contratación externa con empresas han establecido también una discusión normativa subrayando los efectos no deseados de la contratación sobre otros valores públicos distintos de la eficiencia, como la rendición de cuentas, la igualdad de trato, por mencionar algunos de ellos, o la reducción de la capacidad de la organización local para prestar servicios<sup>15</sup>.

Finalmente, una cuestión que no debe pasar desapercibida es la posición de la opinión pública, pues ello impone constricciones a la elección de las modalidades de gestión de servicios. Por ejemplo, en España la población puede tener una mejor opinión de las empresas que de la administración, sin embargo, para muchos servicios, como la salud, confía más en un sistema de salud público, gestionado por médicos de la seguridad social que en otro gestionado por empresas privadas. Ahora bien, la posición de la opinión pública en cuanto a las formas de financiación y gestión de servicios varía dependiendo de la naturaleza del servicio y del componente de servicio que se considere. Dicho en breve, no está dispuesta a tolerar la privatización de todo tipo de servicios ni de todos los componentes de los servicios. Una cosa es la cafetería del hospital, el aparcamiento, la seguridad, o el mantenimiento de las instalaciones y otra los médicos, el personal de enfermería y los laboratorios de análisis clínicos.

## 2. Instituciones

En lo que respecta a las instituciones, se ha de tomar en consideración —según Brown, Potoski y Van Slyke— el ordenamiento jurídico, así como las propias características de la organización. Respecto a lo primero son los expertos en Derecho Público quienes deben opinar. En cuanto a lo segundo, se debe subrayar que cada organización dispone de una «capacidad administrativa» distinta para las diferentes modalidades de gestión.

Así, por ejemplo, el tamaño de la organización administrativa —medida en número de empleados locales— es una de las variables más influyentes. Como es lógico, los municipios menos poblados, con organizaciones más pequeñas, tienen una capacidad

---

15. L. DE LEON y R. B. DENHARDT, «The Political Theory of Reinvention», *Public Administration Review*, núm. 60-2, 2000.

de gestión directa reducida y, al mismo tiempo, tampoco disponen de una «capacidad de gestión de contratos» elevada. Ello les lleva a realizar un uso intensivo de la cooperación intergubernamental. Las grandes ciudades, por el contrario, pueden hacer un uso más intensivo de la gestión directa y al disponer de organizaciones más grandes se han visto obligadas a diferenciar sus estructuras mediante organismos autónomos y empresas municipales. Por otro lado, su capacidad de gestión de contratos es sensiblemente superior, lo que les lleva a hacer un uso más intensivo de la contratación externa con empresas.

La capacidad de gestión de contratos depende del volumen de servicios prestados, de la disponibilidad de recursos financieros y de equipamientos e infraestructuras físicas, así como de las habilidades del capital humano. En cuanto a esto último, algunos trabajos<sup>16</sup> han subrayado la importancia de disponer de recursos humanos con capacidades de planificación y coordinación de servicios, negociación con los adjudicatarios, de realización del seguimiento –incluido el manejo de incentivos– y otras habilidades como la redacción de pliegos de condiciones, contratos, etc. En muchos ámbitos de intervención pública se requiere, además, de un conocimiento profesional en áreas muy especializadas como ingeniería, ciencias biomédicas, etc., que desbordan los conocimientos de un abogado o un administrador general. A veces, en las deficiencias en las habilidades para gestionar contratos se encuentra el origen de contratos fallidos.

Lo mismo cabe argumentar para la gestión intergubernamental. Es preciso disponer de una cultura de gestión a través de terceros para que las relaciones intergubernamentales funcionen correctamente. En este caso, no obstante, la gestión se basa en la creación de redes de política pública, relativamente estables a lo largo del tiempo, en las que participan funcionarios públicos de las distintas administraciones, donde se acepta que lo importante es la pertenencia y la continuidad de la red más que la maximización del beneficio en el corto plazo. En parte, algo similar sucede con las actuaciones a través de organizaciones no gubernamentales, donde los convenios se asemejan más a un «contrato relacional» que a un «contrato competitivo».

### 3. Mercados

El tercer factor a considerar –a partir del planteamiento de Brown, Potoski y Van Slyke– tiene que ver con las condiciones de mercado de los servicios y, en particular, con los costes de transacción. No sabríamos decir si en la mayoría de los casos es ésta la variable que más pueda condicionar una decisión racional sobre la elección de la modalidad de gestión de servicios, pero si no es la más influyente es una de las más influyentes. Veamos con detenimiento esta cuestión.

---

16. T. L. BROWN y M. POTOSKI, «Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments», *Public Administration Review*, núm. 63-2, 2003.

Pensemos en el caso de la contratación externa con una empresa de un servicio como la recogida de basuras. En cualquier contratación externa se produce una relación principal-agente. En este caso, el principal sería la administración y el agente la empresa contratada para la recogida de basuras. En toda relación principal-agente existe una situación de asimetría en la información, pues el agente suele contar con más experiencia e información que el principal y puede utilizar esta ventaja a su favor en detrimento de los intereses del principal. La única forma en la que la administración puede evitar o intentar paliar posibles comportamientos oportunistas de la empresa contratada es diseñar cuidadosamente los contratos, establecer incentivos —incluidas penalizaciones— y realizar un seguimiento de la prestación del servicio de acuerdo a las cláusulas del contrato. Es decir, lo único que puede hacer el principal es intentar gestionar eficientemente sus relaciones con el agente. Ni que decir tiene que gestionar esas relaciones tiene un coste, lo que conocemos como *costes de transacción*.

Antes de decidir contratar el servicio de recogida de basuras deberíamos plantearnos si nos merece la pena producirlo internamente o contratarlo con una empresa. Para contestar a esta pregunta deberemos calcular cuáles son los costes de producirlo internamente por el Ayuntamiento y compararlos con los costes de producción a través de una empresa —esto es, lo que pagaremos a la empresa adjudicataria—, más los costes de transacción que nos supondrá gestionar las relaciones con la empresa contratada. La contratación externa solo estaría justificada cuando la suma de los costes de producción más los costes de transacción sean inferiores a los de la producción interna.

Lo más probable es que en el caso de la recogida de basuras la contratación externa esté justificada, pues la suma de ambos costes —producción y transacción— sea inferior a disponer de un servicio propio de recogida de basuras. En otros servicios, por el contrario, aun cuando los costes de producción externa sean inferiores a la producción propia, los costes de transacción serán tan elevados que no compensará contratarlos externamente.

La literatura comparada —en particular los trabajos de Ferris y Graddy<sup>17</sup>— y los análisis realizados en España para los gobiernos locales de la Comunidad Valenciana muestran cómo la variable más influyente en la elección de la modalidad de gestión de servicios son los costes de transacción. Si los costes de transacción son reducidos, con frecuencia se opta por privados pues estos presentan ventajas para reducir los costes de producción. Si los costes de transacción son altos, frecuentemente se recurre a la cooperación con otros gobiernos o al tercer sector, pues les ofrece más confianza y menor riesgo de comportamientos oportunistas.

Pero ¿podemos anticipar los costes de transacción?, ¿disponemos de algún método para aminorarlos? A ciencia cierta no podemos anticiparlos con precisión, pero según

---

17. J. M. FERRIS y E. GRADDY, «Production Costs, Transaction Costs, and Local Government Contract Choice», *Economic Inquiry*, núm. 29-3, 1991.

Globerman y Vining<sup>18</sup>, sí conocemos cuáles son las fuentes de los costes de transacción y podemos diseñar estrategias para mitigarlos.

1. Según estos autores, para responder a estas preguntas hemos de partir de una premisa y es que la contratación externa solo estará justificada cuando el coste social agregado sea menor que el de la gestión directa del servicio por el gobierno municipal. En el coste social agregado tendremos que incluir los costes que le supone a la administración, los costes de la empresa adjudicataria y los costes que suponga para los ciudadanos (incluidos los consumidores directos de los servicios u otros que indirectamente se vean afectados). Conviene llamar la atención sobre esto, porque no basta con pensar en el presupuesto municipal, sino que hay que considerar los costes para el conjunto de la sociedad.

2. Para Globerman y Vining contratar externamente implica tres tipos de costes: de negociación, de comportamientos oportunistas y de contratación.

a) Los costes de negociación incluyen: negociar los detalles del contrato; negociar, en su caso, los cambios en el contrato original; velar por el cumplimiento del contrato; resolver las disputas que puedan surgir –incluida la resolución de los contratos. Se trata de costes que surgen cuando ambas partes, operando de buena fe, persiguen su propio interés.

b) Los costes de comportamientos oportunistas se ocasionan cuando una de las partes, operando de mala fe, intenta cambiar los términos del contrato a su favor. Generalmente, aunque no siempre, suelen producirse después de haber firmado el contrato, aunque también pueden aparecer durante la negociación. La distinción entre costes de negociación y costes por comportamiento oportunista en la práctica es difícil de apreciar. En cualquier caso suponen una elevación de los costes de la contratación externa.

c) Los costes de producción son los costes de oportunidad de los recursos utilizados en la producción del servicio. Hay bastantes evidencias de que la externalización de servicios permite conseguir costes de producción más bajos que los de la producción por las organizaciones municipales. Ello se debe a una mayor productividad de las empresas incluso en condiciones de igualdad de costes salariales con la administración. Esta mayor productividad viene motivada, entre otras cosas, por las ventajas derivadas de la especialización y de su capacidad para ajustarse a economías de escala adecuadas. Además de más productivas también es frecuente que paguen salarios más bajos y/o que cuenten con menos restricciones para gestionar su capital humano y otros recursos.

---

18. S. GLOBERMAN y A. R. VINING, «A Framework for Evaluating the Government Contracting-Out Decision with an Application to Information Technology», *Public Administration Review*, núm. 56-6, 1996.



Luego la cuestión de externalizar o no dependerá generalmente de los costes de transacción, ya sean costes de negociación o de comportamiento oportunista.

3. ¿Qué factores determinan los costes de negociación y de comportamientos oportunistas? Según Globerman y Vining básicamente podemos destacar tres factores:

a) La complejidad de la tarea a desarrollar. El grado de dificultad para precisar y supervisar los términos y condiciones de una transacción. Por ejemplo, parece más fácil de precisar y supervisar los términos y condiciones de un contrato para un servicio de recogida de basuras que para la asistencia hospitalaria.

b) La dificultad de entrada al mercado. En un mercado en el que sea fácil entrar, unas pocas empresas están en disposición de contratar pero muchas otras estarían disponibles si el precio medio pagado por la administración excede el coste medio de los adjudicatarios. Cuanto menos accesible sea el mercado mayor riesgo habrá de costes por comportamientos oportunistas antes y después de la negociación.

c) La especificidad de los recursos empleados. Se trata de recursos imprescindibles para producir el bien pero que carecen de valor para otros usos alternativos. A mayor especificidad mayor riesgo de comportamientos oportunistas. Casos de recursos específicos son infraestructura física, tecnología, conocimiento, destrezas que solo se puedan adquirir a través de la experiencia o de inversiones muy especializadas. En el caso de que se utilicen recursos con un alto grado de especificidad existirá riesgo para el adjudicatario, que se hace vulnerable ante la administración, y riesgo para administración que será dependiente de un solo contratista para futuros contratos y este puede elevar precios o reducir calidad.

Combinando estas tres variables podremos –según Globerman y Vining– «anticipar» los costes de transacción y diseñar estrategias para mitigarlos.

Así, si las tareas son sencillas, la entrada en el mercado fácil y la especificidad de los recursos baja, los costes de transacción tenderán a ser bajos. En el extremo opuesto, si las tareas son complejas, la entrada en el mercado difícil y la especificidad de los recursos elevada, más vale recurrir a la gestión directa. A partir de aquí tenemos otras cinco combinaciones más de estas tres variables que representan posiciones intermedias ante las que podemos plantearnos diversas estrategias.

## V. UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE LAS *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS*

Una mención especial merece el caso de los partenariados o asociaciones público privadas –*Public-Private Partnerships* (PPP)–. Bajo este término se alude a realidades muy diferentes. Así, el término se ha empleado para referirse a instituciones filantrópi-

cas que persiguen metas de interés público, a la financiación mediante fondos públicos de parte de las actuaciones de las ONGs o a diversas modalidades de cooperación público-privado que suponen transacciones económicas con empresas<sup>19</sup>. Sobre estas últimas quisiera hacer una reflexión final.

De acuerdo con la definición de Campbell<sup>20</sup> podemos emplear el término PPP para referirnos al diseño, construcción, financiación, mantenimiento y, en ocasiones, también la gestión de su funcionamiento de una infraestructura o de una instalación pública por parte de un privado mediante un contrato de larga duración. A cambio de ello el privado recibirá un ingreso de la administración y/o de los usuarios de los servicios o incluso algún activo de titularidad pública que pase a ser propiedad de la empresa. Entre los beneficios atribuidos a esta modalidad se mencionan: la reducción de costes y la mejora de la eficiencia; la disminución de riesgos para el sector público; oportunidades de financiación a largo plazo al margen del endeudamiento presupuestario, etc.

Entre las características de las PPP se encuentra el que son acuerdos de largo plazo y que se supone –aunque esto con frecuencia es más teórico que real– que ambas partes comparten riesgos en la operación. Las fórmulas son muy variadas. Un primer elemento a considerar es en qué medida están vinculadas ambas partes en términos organizativos y financieros. En el supuesto de máxima vinculación se podría crear una organización financiada conjuntamente por la administración y los privados –las sociedades mixtas de capital municipal y privado serían un ejemplo conocido y utilizado desde hace tiempo–. También se encuentran fórmulas con vinculaciones financieras muy estrechas y en cambio en términos organizativos con vínculos muy laxos o inexistentes<sup>21</sup>.

El sector de las infraestructuras es particularmente propicio a este tipo de asociaciones, aunque cada vez se utilizan más en otros ámbitos, como la salud. Algunas modalidades de PPP no son nuevas –por ejemplo– las sociedades mixtas, pero otras fórmulas si lo son, pues cada vez se crean variantes nuevas que se aplican a muy diversos ámbitos de política pública. Por otra parte, es un sector en expansión.

Muestra de diversas modalidades de PPP son las infraestructuras o instalaciones –como hospitales, por ejemplo– del tipo<sup>22</sup>:

---

19. P. BLOOMFIELD, «The Challenging Business of Long-Term Public-Private Partnerships: Reflection on Local Experience», *Public Administration Review*, núm. 66-3, 2006.

20. G. CAMPBELL, *Public Private Partnerships – A Developing Market?* (2001) citado por G. A. HODGE y C. GREVE, «Public-Private Partnerships: An International Performance Review», en *Public Administration Review*, núm. 67-3, 2007.

21. G. A. HODGE y C. GREVE, «Public-Private Partnerships: An International Performance Review», en *Public Administration Review*, núm. 67-3, 2007.

22. E. S. SAVAS, *Privatization and Public-Private Partnerships*, Nueva York, Seven Bridges Press, 2000.

a) Construye-transfiere-opera: un privado financia y construye una instalación; la transfiere a la administración; la administración se la alquila a largo plazo al privado; el privado la pone en funcionamiento y cobra a los usuarios por su utilización y a las actividades comerciales que se localicen en la instalación.

b) Alquila-construye-opera: un privado obtiene un alquiler a largo plazo de una instalación; la amplía o mejora; la pone en funcionamiento. Paga un alquiler a la administración y cobra por su utilización.

c) Construye-adquiere-opera-transfiere: un privado obtiene una concesión para financiar, construir, adquirir y operar una instalación y cobra a los usuarios durante un periodo determinado y con el tiempo la instalación pasa a la administración. Y así, podríamos seguir mencionando muchas otras variantes.

Dado que se trata de un sector que si bien no es nuevo sí se encuentra en expansión, está generando todo tipo de discusiones apasionadas, al igual que sucedió en su día con las privatizaciones y la externalización de servicios, en las que se relatan experiencias de éxitos y fracasos. Asimismo, son escasas las evaluaciones independientes.

Hay sectores que parecen ser menos problemáticos, como las infraestructuras. Estas son a las PPP lo que la recogida de basuras a la externalización: un caso con frecuencia –aunque no siempre– de éxito, que no se puede generalizar a otros ámbitos. En el desarrollo urbano también se conocen experiencias de éxito, aunque en esto como siempre la administración debe ser muy cuidadosa en el cálculo de los costes y beneficios que entraña para los ciudadanos, la administración y los privados. Es posible que lo que haya servido para el desarrollo urbano se pueda emplear para la regeneración de zonas deterioradas de la ciudad –y no sólo de edificios y manzanas. Ahora bien, hay otros sectores donde puede resultar más problemático, como es el área de bienestar social y en particular la salud. De hecho, en la literatura comparada, parte de la exposición de casos fallidos son precisamente de sectores como la salud o la educación.

Pensemos en un hospital, en el que empleemos alguna de las fórmulas de PPP mencionadas.

¿Qué sucedería con la complejidad de la tarea? Obviamente se incrementaría, pues no sólo habría que gestionar el hospital en todos sus componentes, desde los centrales –la propia atención hospitalaria– hasta otros de carácter periférico que tradicionalmente se han externalizado –aparcamiento, cafetería, etc.–, incluido el mantenimiento del edificio y maquinaria, seguridad, etc. Además habría que construirlo y financiarlo.

¿Qué sucedería con la competencia y la accesibilidad del mercado? Para ganar un concurso de estas características es necesario poner de acuerdo a empresas constructoras, financieras y especializadas en el sector de la salud, entre otras. Ni que decir tiene que la competitividad se reduce y el mercado es poco accesible.

¿Qué sucedería con la especificidad de los recursos empleados? Obviamente, en un caso como el de un hospital al que se le encomienda la gestión de la salud en una

extensa zona de una ciudad o una región metropolitana, se incrementaría, resultando particularmente complejo gestionar un contrato fallido.

Parece claro que en un sector como el hospitalario estos problemas se incrementan y con ellos los costes de transacción, no solo en la fase de contratación, sino sobre todo en la fase posterior a la contratación.

¿En qué medida en un caso como el mencionado se comparte riesgo o se incrementa el riesgo para la administración? ¿En qué medida podemos conocer de forma transparente los verdaderos costes para la administración, las empresas y los ciudadanos, que se irán acumulando a lo largo del tiempo? ¿En qué medida será posible la rendición de cuentas por parte de los ejecutivos y a quién y cuándo se le podrán pedir cuentas por un contrato fallido?

En la gestión de las infraestructuras disponemos de experiencia y de un sector empresarial muy eficiente y, en consecuencia, tanto administración como empresas tienen las capacidades adecuadas. Pero, ¿en el sector de los hospitales la administración dispone de la misma experiencia y de un sector empresarial tan capacitado? No sabemos responder a ninguna de estas preguntas, lo que resulta evidente es que si tuviéramos que gestionar una PPP preferiríamos hacerlo con una infraestructura antes que con un hospital.

Esperamos, con este trabajo, haber ilustrado que los gestores públicos ya no gestionan solo organizaciones sino, sobre todo, servicios a través de diferentes mecanismos institucionales. La cuestión será gestionar los servicios con estrategia, esto es, casando inteligentemente valores, instituciones y condiciones de mercado, disponiendo para ello del capital humano cualificado para gestionar separadamente provisión y producción a través de diversos mecanismos institucionales. Quizá lo más arriesgado de privatizar sea la capacidad para diseñar las estrategias, tanto en éste como en cualquier otro ámbito de la administración pública.