

REVISTA INTERNACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

X



REVISTA INTERNACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
X



REVISTA INTERNACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
X



I n s t i t u t o  
de Administración Pública  
del Estado de Jalisco  
y sus Municipios A.C.

---

D.R. © 2012. Los autores, por sus textos.

D.R. © 2012. Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco  
y sus Municipios, A.C.

Av. Las Palmas #89 (interior Parque Agua Azul)

Guadalajara, Jalisco, México

C.P. 44460

Tels. (52 33) 36503492, 36500192

correo electrónico: [administracion@iapjalisco.org.mx](mailto:administracion@iapjalisco.org.mx)

Ninguna parte del contenido de esta publicación puede reproducirse,  
almacenarse o transmitirse de forma o por medio alguno, sea electrónico,  
mecánico, óptico, de grabación o fotocopia, para uso personal o de lucro,  
sin la previa autorización escrita de los editores.

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

Instituto de Administración Pública de Jalisco  
y sus Municipios, A.C.

**Jorge Aristóteles Sandoval Díaz**  
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco  
Presidente Honorario

**Consejo Directivo**

**José Guillermo Vallarta Plata**  
Presidente

**Efraín Robles Vela**  
Vicepresidente

**Gabriel Covarrubias Ibarra**  
Tesorero

**Alfredo García Muñiz**  
Secretario Ejecutivo

**Salvador Córdova Ibarra**  
Vocal

**Comité Científico**

Allan R. Brewer-Carias • Alejandro Carrillo Castro • Julio César Durán  
Ramsés S. Córdova González • Jorge Fernández Ruiz • Antonio Ma. Hernández  
Juan Antonio Hernández Corchete • Tomas Hutchinson • Domingo García Belaunde  
Luis García Cárdenas • Fortunato González Cruz • Lorenzo Martín Retortillo  
Alfonso Martínez Echeverría y García de Dueñas • Enrique Orduña Rebollo  
José Félix Palomino Manchego • Luciano Parejo Alfonso • José Luis Piñar Mañas  
Miguel Revenga Sánchez • José Luis Villegas Moreno • Ricardo Haro





## CONTENIDO

Prólogo JOSÉ GUILLERMO VALLARTA PLATA	11
Asociación público-privada en la contratación administrativa chilena. La reforma a la Ley de Concesiones de Obras Públicas CLAUDIO MORAGA KLENNER	13
Los nuevos desafíos de la dirección pública en el contexto del gobierno abierto: gobernanza colaborativa, innovación abierta, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS	39
Ayuntamiento de Alcobendas. Ventana a la Excelencia IGNACIO GARCÍA DE VINUESA	79
La colaboración público-privada como estrategia para la sostenibilidad de las funciones y servicios locales JUAN MANUEL GUIMERÁNS RUBIO	89
La sostenibilidad económica local: medidas para la creación de economía y empleo en la ciudad VALENTÍN MERINO ESTRADA	111



## Prólogo

Siguiendo las tendencias de la sociedad moderna, la Administración Pública debe de hacer acopio de todas las herramientas a su alcance para dinamizar las actividades propias y potenciar a otros niveles sus posibilidades, a fin de viabilizar los proyectos que beneficien a la colectividad.

La práctica de las inversiones público-privadas, que ha posibilitado proyectos de gran envergadura en otras latitudes, es relativamente reciente en México. La legislación, que en materia de este tipo de inversiones ha realizado el gobierno federal, permite la proliferación de esta herramienta y ha enviado un mensaje claro a la inversión nacional y extranjera: la existencia proyectos específicos y de un marco regulatorio en un estado de derecho sólido.

Indudablemente, con el cambio de administración, a nivel federal y local, este tipo de medidas, antes no concebidas, podría permitir a la administración pública hacer frente a los graves problemas de desarrollo regional, y a proyectos de gran contenido social, como el sistema de transporte metropolitano integral de Guadalajara, los grandes proyectos hidráulicos o de generación de energía alternativa.

Por ello, el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, A.C., ha invitado a diversos profesionales y estudiosos de la materia a participar con las experiencias de sus regiones y países, a fin de que sus puntos de vista sirvan tanto de análisis como de parámetro para los nuevos modelos que la ley prevee, y permita, de igual modo, a quienes tengan la responsabilidad de la Administración Pública Estatal y Municipal, encontrar el mejor modo de consolidar los planes de desarrollo social de la mano de esta nueva herramienta.

José Guillermo Vallarta Plata  
Presidente del Instituto de Administración Pública  
del Estado de Jalisco y sus Municipios, A.C.



# Asociación público-privada en la contratación administrativa chilena. La reforma a la Ley de Concesiones de Obras Públicas

Claudio Moraga Klenner\*

## 1. Asociación público-privada: un concepto multifacético

Utilizamos el concepto de asociación público-privada en diversos sentidos y ámbitos, que escapan de la simple órbita de la transferencia de actividad del Estado hacia el particular, para pasar a una idea en la que subyace la necesidad de una actuación mancomunada — esfuerzos públicos y privados— en casi todo el quehacer nacional.

Hablamos de esta especial clase de asociación en materia de contratación pública, es decir, en instituciones que permiten reparto de actividades, deberes y gestiones entre el sector público y el privado, en pos de la satisfacción de necesidades de interés general (servicios públicos concesionados, producción de bienes públicos o de uso fiscal): conectividad terrestre, desarrollo portuario y aeroportuario, agua potable, tratamiento de aguas servidas, etc. Pero a lo anterior se suman otras tantas instancias de acercamiento de actores públicos y privados en materias tales como la conservación del medio ambiente, el fomento de actividades de turismo, la protección del patrimonio nacional, la innovación tecnológica, el transporte público, la educación, la salud, la vida sana e, incluso, la seguridad pública.

---

\* Claudio Moraga Klenner. Máster por la Universidad Alemana de Administración Spreyer. Abogado por la Universidad de Chile. Profesor invitado en las cátedras de Derecho Administrativo y Responsabilidad Extracontractual del Estado, en la Universidad de Chile. Profesionalmente se ha desempeñado como asesor en temas de concesiones y obras públicas camineras, en materias de procedimientos expropiatorios y concesionarios en establecimientos penitenciarios. Actualmente es abogado asociado del Estudio Miquel. Es autor de diversos artículos y libros.

Más aún, a esta fecha, la asociación público-privada ha dejado de ser solamente un medio especial de emprender acciones de relevancia social o económica, existe una incipiente corriente que incentiva que, también, la actividad normativa, específicamente la del gobierno, sea producto de la unión de intereses públicos y privados, lo que supone la necesidad de reconocer a los particulares la posibilidad de participar de manera institucionalizada en los procesos formativos de reglamentos ejecutorios de las leyes. La última reforma a la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (Ley N° 20.417) regula a este respecto al tratar sobre la formulación de las normas primarias y secundarias de calidad ambiental. Estas se dictan por decreto supremo, con la firma de los ministros del Medio Ambiente y de Salud. En estos casos, la ley ha ordenado que los respectivos procedimientos administrativos consideren “consultas a organismos competentes, públicos y privados” (artículo 32).

¿Por qué todo lo anterior? Por el momento, podemos dar dos razones: una técnica y, otra más, política. La técnica indica que el Estado, por sí solo, no puede hacer todo lo que es necesario para alcanzar el desarrollo, y que los privados tampoco pueden lograrlo por sí mismos. Ello trae consigo el convencimiento de que el desarrollo armónico de los distintos sectores del país requiere unir sinergias en orden a alcanzar objetivos de bien común. La razón política, por su parte, hace referencia a la idea de que la participación privada en la gestión pública es el eje central de un régimen democrático moderno que concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad. La ciudadanía se involucra en la *elaboración de la voluntad estatal*, superándose el carácter receptivo o pasivo de los individuos ante la autoridad.

Como se aprecia, la idea de la asociación público-privada trasciende el principio de subsidiariedad para abarcar, también, la necesidad de implementar instancias de colaboración entre los sectores públicos y privados a todo nivel: en el gobierno nacional, regional y local, y en los sectores privados representados por asociaciones y organizaciones nacionales, regionales y locales.

De una parte, estamos convencidos de que a los órganos constitucionales (legisladores y gubernamentales) les corresponde preferentemente la formulación y el control de las políticas públicas; y de otra parte, sabemos que su puesta en práctica es un papel que, en una medida importante, está dentro del exclusivo ámbito decisorio de los privados. Con todo, la experiencia también ha demostrado que la actividad privada, no obstante lo positiva que puede ser (v.gr.: la actividad acuícola), puede generar tensiones de toda índole, por ejemplo, cuando crece rápidamente y transforma las respuestas del sistema público en algo obsoleto o inútil. Esa tensión puede ser social o medioambiental —como cuando la población de una ciudad crece más rápido que el desarrollo de su infraestructura y la actividad de los particulares genera exigencias antes desconocidas sobre los recursos naturales—; o puede tratarse de tensión entre diversos intereses que, no obstante su mismo objetivo, buscan satisfacerse de un modo distinto —como cuando se generan conflictos entre los sectores industriales y artesanales sobre una misma actividad económica, v.gr.: la pesquera.

La manera de disminuir estos potenciales conflictos, o de evitarlos del todo, pasa muy usualmente por la institucionalización jurídica de los escenarios e instancias en que naturalmente se manifiesta la asociación público-privada. Los marcos jurídicos que así se establezcan pueden ser de carácter general o especial. En ligamen con lo dicho, en el año 2004, el gobierno propuso un proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación en la Gestión Pública (Mensaje del Presidente de la República N° 48-351). Lamentablemente, el proyecto no tuvo suficiente apoyo parlamentario, por lo que no avanzó su tramitación. Este proyecto reconocía, entre otros, la participación ciudadana en la gestión pública mediante las asociaciones de interés público —esto es, personas jurídicas sin fines de lucro que tuvieren por fin esencial la promoción del interés general— para la prosecución de objetivos específicos de carácter cívico, de asistencia social o de promoción de los derechos o principios constitucionales. A mayor abundamiento, en el proyecto de ley, se consideraba como de interés público aquellas organizaciones en cuyos fines específicos se cuente la promoción de los derechos humanos y de los pueblos originarios,

la asistencia social, la cooperación para el desarrollo, la promoción de los derechos de la mujer, la protección de la infancia, el fomento de la igualdad de oportunidades y de la tolerancia, la defensa del medio ambiente, el fomento de la economía social o de la investigación, la promoción del voluntariado, la defensa de consumidores y usuarios, la promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razón social, económica o cultural, o por razón de discapacidad y, en general, cualquier otra finalidad social y pública relevante.

## **2. La institucionalización de la asociación público-privada**

Son escasos los marcos jurídicos que se ha dado Chile reconociendo institucionalmente el fenómeno de la asociación público-privada, es decir, de áreas en las que se integran formalmente esfuerzos o capitales y gestiones públicas y privadas. Probablemente, en la actualidad, los más representativos son los marcos legales de concesiones de obras públicas (con resultados profundos y concretos) y de financiamiento urbano compartido (de menor antigüedad y maduración de proyectos). Pasaremos breve revista a ellos.

### **2.1. La Ley de Financiamiento Urbano Compartido y el contrato de participación: instrumento de solución de pasivos urbanos**

La Ley N° 19.865, de 2003, aprobó el sistema de financiamiento urbano compartido. Se trata de una herramienta ideada para revertir el pasivo urbano de muchas ciudades chilenas en materia de vialidad, drenaje de aguas lluvias, áreas verdes, centros comunitarios, etc. Al mismo tiempo, es, en alguna medida, un factor de estímulo a la actividad económica en general.

La ley faculta a los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) — servicios públicos personificados, es decir, descentralizados de la administración— y las municipalidades para que puedan adquirir bienes u obtener la ejecución, operación o mantención de obras por parte del sector privado. En contraprestación al privado, le reconocen derechos, entre los que se incluirá la posibilidad de explotar una



obra pública. Lo anterior se logra a través de un “contrato de participación”, cuya finalidad es “contribuir al desarrollo urbano” (artículo 13.1), mediante la adquisición de bienes y la contratación de la operación, ejecución y mantención de obras de equipamiento comunitario, remodelaciones, áreas verdes, parques industriales, vías urbanas e infraestructura.

El contrato recae sobre bienes de los SERVIU o de las municipalidades —o en casos especiales, de otros órganos de la administración— obligándose el privado adjudicatario a realizar prestaciones referidas a:

- La ejecución, la operación o la mantención total o parcial de una obra por un período determinado;
- La entrega en propiedad de uno o más bienes inmuebles;
- La entrega en propiedad de uno o más bienes muebles que estén destinados a los fines del contrato de participación;
- El uso o goce, por un período determinado, de uno o más bienes inmuebles;
- El uso o goce, por un período de tiempo determinado, de uno o más bienes muebles que estén destinados a los fines del contrato de participación; y
- Una suma de dinero, adicionalmente a una o más de las anteriores (artículo 6).

Por su parte, la contraparte pública, en el contrato, puede entregar al privado una o más de las siguientes contraprestaciones, según se establezca en las bases de la licitación:

- La explotación total o parcial de uno o más bienes u obras por un período determinado, además de la posibilidad de percibir los beneficios de la explotación;
- El derecho al uso o goce de uno o más bienes muebles o inmuebles por un período determinado; y
- La entrega en propiedad de uno o más bienes muebles o inmuebles (artículo 7).

El sistema incentiva la colaboración del privado, ya que incorpora el derecho de cualquier persona natural o jurídica de proponer al SERVIU y municipio respectivo proyectos relativos a las obras y acciones señaladas anteriormente. Las bases de licitación podrán considerar un puntaje adicional en la evaluación de la oferta del proponente que participe en el proceso de licitación. Adicionalmente, para el caso que el adjudicatario no sea el proponente, las bases de licitación podrán incluir la obligación del adjudicatario de reembolsar al proponente todo o parte de los costos de los estudios que este debió realizar para su proposición. No obstante, cuando la licitación se declarase desierta, el SERVIU y municipio podrán adjudicar directamente el contrato de participación, en caso de que se presente un interesado que cumpla todos los requisitos exigidos en las bases de licitación, y siempre que su oferta no difiera en más de un diez por ciento del valor mínimo o máximo señalado en las bases de dicho proceso de licitación. Probablemente, el menor desarrollo que ha tenido hasta la fecha este sistema se debe a la dificultad para obtener adecuado financiamiento de la banca e inversionistas institucionales. Las causas de ello podrían ser al menos tres:

- *La diferencia de las concesiones de obras públicas:* en los contratos de participación no actúan otras autoridades relevantes en la toma de decisiones y resoluciones, como es el caso del Ministerio de Hacienda;
- *Los contratos no envuelven "garantías públicas":* como son los ingresos mínimos garantizados de las concesiones de obras públicas; expresamente dispone el artículo 7.2: "Los contratos de participación no podrán comprometer recursos financieros públicos, actuales o futuros..."; y
- *El contrato de participación no reconoce expresamente la Teoría de la Imprevisión:* sino que solamente se contemplan modificaciones al contrato por causa de utilidad pública, por lo que se genera una contingencia sobre eventuales hechos que sobrevengan durante la ejecución del contrato, sin conocerse la regla o parámetro jurídico con el que ellas serán resueltas.

## 2.2. Ley de Concesiones de Obras Públicas: un mecanismo de solución de pasivos públicos, nacionales, regionales y locales

Las bases del éxito del país en materia de desarrollo de infraestructura pública está muy preferentemente dado por una legislación pragmática, atractiva y protectora de los intereses y derechos de los inversionistas privados, nacionales o extranjeros.

A comienzos de 1990, el gobierno decidió que debían remozarse antiguas legislaciones que, por décadas, estuvieron en desuso, para transformar dichos marcos jurídicos en verdaderos instrumentos de promoción de inversiones de privados. Así sucedió, por ejemplo, con el OFL MOP N° 591, de 1982, que normaba la ejecución, reparación y mantención de obras públicas fiscales por medio de concesiones, y que no tuvo aplicación práctica durante el Gobierno Militar porque no establecía adecuados incentivos para el sector privado. Las modificaciones de aquella época se contienen en las leyes N° 19.068 (1991), 19.252 (1993) y 19.460 (1996).

Sin embargo, el Decreto Supremo MOP N° 900 (que contiene el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Concesiones), de 1996, no buscó establecer un marco jurídico general en materia de asociaciones público-privadas —término que no es mencionado siquiera en la ley— y de promoción de inversión privada en el sector público. No obstante, la ley fue:

- *Lo suficientemente genérica y breve*: como para dar un margen más o menos apreciable de discrecionalidad a la administración en la elaboración de los textos de los contratos;
- *Lo suficientemente pragmática*: como para incorporar instituciones novedosas que dieran confianza a los inversionistas privados de que en la relación contractual que perfeccionarían con la administración, esta última no tendría tal cúmulo de poderes exorbitantes que pudiese desequilibrar, fáctica o jurídicamente, la posición de las partes contratantes; y
- *Lo suficientemente medida*: como para disponer mecanismos ágiles y expeditos de resolución de controversias.

En concreto, lo que venimos mencionando se refleja en lo siguiente:

a) Adecuado margen de discrecionalidad para la redacción de cláusulas contractuales.

La discrecionalidad a la que nos referimos ha posibilitado actuar flexiblemente en la creación de textos de contratos que se adaptan fácilmente a los diversos tipos de concesiones que se han licitado y adjudicado; por ejemplo, en la génesis de regulaciones particulares sobre valuaciones de obras o servicios adicionales que se ordene ejecutar por el MOP o que se convengan por las partes; en los niveles de servicio que se exigen del concesionario una vez iniciada la etapa de operación; en las obligaciones de informar a la administración, que pesan en el concesionario; en la regulación de las relaciones jurídicas del concesionario con sus contratistas y subcontratistas, etc.

De la misma forma, esta discrecionalidad permitió a la administración abstenerse de regular materias de suyo complejas, para preferir que la propia vida del contrato vaya enfrentándose a ellas. Por ejemplo, la causal de terminación anticipada de la concesión por razones de interés público solamente puede ser ejercida por la administración en el caso de que ella estuviera expresamente contemplada en el texto del contrato (artículo 5, inciso j, de la Ley Orgánica del MOP, y artículo 27, N° 4, Ley de Concesiones). Pues bien, la administración —salvo en casos muy especiales, v.gr.: Concesión del Puente sobre el Canal de Chacao— se abstuvo regularmente de incorporar esta causal en las bases de licitación. El resultado de lo que venimos comentando generó seguridad jurídica, en los inversionistas y sus financistas, de que no podrían ser privados de su concesión ni aun cuando la administración alegare existir un interés público; y de que cualquier acción de aquella que infringiere lo dicho, manifestaría un acto materialmente expropiatorio de la administración.

b) La idea de la “iniciativa privada”.

Frecuentemente, es la propia administración la que desarrolla los estudios y proyectos referidos al servicio, gestión u obra pública que requiere. También es posible que esta actividad sea contratada

por la administración en el sector privado —a través de contratos de servicios de consultoría—. Adicionalmente, tanto los contratos tradicionales de obras públicas, como las concesiones de la misma naturaleza, permiten generalmente que los proponentes o licitantes presenten variantes a dicho proyecto o, incluso, un proyecto nuevo completo que signifique una economía para el Fisco o ventajas notorias, técnicas, de servicialidad, sociales u otras (artículo 79, Reglamento de Contratos de Obras Públicas).

No obstante, cuando hacemos referencia a la iniciativa privada, nos estamos refiriendo a una cuestión especial, a saber, que el “origen” de la idea está en el sector privado, el que, para desarrollarla, requiere “convencer” a la administración de las bondades sociales que supondría su concretización. En otras palabras, en estos casos son los particulares quienes proponen a la administración el objeto mismo del contrato: lo que debe construirse o gestionarse. En el marco de concesiones de obras públicas, el origen privado ha permitido concretizar el proyecto de ampliación del Camino Santiago Colina-Los Andes (en operación), el camino Acceso Nororiente a Santiago (en operación), la Marina Deportiva del Estero Marga-Marga (en licitación), en Viña del Mar, entre otros.

c) El hecho sobreviniente.

El artículo 19.3 de la Ley de Concesiones reconoció la Teoría de la Imprevisión de manera amplia y omnicompreensiva, es decir, abarcando dentro de ella, también, la teoría de las *sujeciones imprevistas* y el *Hecho del príncipe*. De su tenor literal, de su historia fidedigna y de la interpretación según los fines perseguidos por la norma, es posible destacar las exigencias y condiciones legales que permiten configurar el *hecho sobreviniente* en las concesiones de obras públicas:

1. El derecho de solicitar revisiones modificatorias del contrato se encuentra establecido sólo en beneficio del concesionario; la administración no puede alegar su aplicación en su propio beneficio o en el de terceros;
2. El evento debe afectar al contratante privado, independientemente si el mismo o similar evento afecta actualmente a otros agentes que operan en el mismo sector o actividad; en otras palabras, la

imprevisión debe ser justificada dentro del mismo contrato de concesión de que se trate. Es discutible si este evento debe ser tal que altere las bases habituales del tipo de negocio que se celebra, o si, por el contrario, es suficiente que genere una pérdida de bienestar en el contratante privado;

3. Verdaderamente, el evento no requiere ser imprevisto o imprevisible; tampoco exige la norma legal que comentamos que el evento sea ajeno a la voluntad de las partes, por lo que resultaría posible que él tuviere su origen en actos o abstenciones de la propia administración, sea o no la contratante; y
4. La tipificación del evento y sus consecuencias, sin embargo, no deben estar explícita y específicamente reguladas por las partes en el contrato de concesión; si así fuera, el concesionario debe estarse, entonces, a las estipulaciones contractuales aplicables al caso particular que le aqueja.

#### d) Mecanismo de solución de controversias.

A la luz del artículo 36 de la Ley de Concesiones, las controversias o reclamaciones que se produzcan con motivo de la interpretación o aplicación del contrato de concesión, o a que dé lugar su ejecución, se elevarán al conocimiento de una Comisión Conciliadora integrada por tres profesionales universitarios: uno designado por el MOP, otro designado por el concesionario y un tercero nombrado de común acuerdo por las partes, quien la presidirá. A falta de acuerdo, este último se designa por el presidente de la Corte de Apelaciones de Santiago.

Solicitada la intervención de la Comisión, ella busca la conciliación entre las partes. Si esta no se produce en el plazo de 30 días, el concesionario (que no el MOP) podrá solicitar a la Comisión, en el plazo de 5 días, que se constituya en Comisión Arbitral, o recurrir en el mismo plazo ante la Corte de Apelaciones de Santiago. En el primer caso, la Comisión actuará de acuerdo a las normas fijadas para los árbitros arbitradores y tendrá un plazo de 30 días para fallar; el que no es susceptible de recurso alguno. Si el concesionario prefriere la vía ordinaria, deberá interponer recurso ante la Corte de Apelaciones y su reclamación se tramitará conforme al procedimiento establecido en los arts. 69 a 71 de la Ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central.

La experiencia tenida hasta la fecha deja en evidencia que los concesionarios siempre han preferido llevar sus controversias al conocimiento de la Comisión, antes que a los tribunales ordinarios de justicia. También está probado que por tratarse de una comisión cuya composición no varía, según si actúa como conciliadora o arbitral, la etapa prejudicial de conciliación ha servido, no obstante, como una instancia de conocimiento efectivo del conflicto por parte de dicha Comisión, que ha simplificado luego el procedimiento arbitral propiamente tal y, en muchos casos, ha podido anticipar la dictación de la sentencia definitiva.

### **3. La modificación de la Ley de Concesiones de Obras Públicas**

La más reciente reforma de la Ley de Concesiones se introdujo por Ley N° 20.410, publicada en el Diario Oficial el 20 de enero de 2010, misma fecha en que ha comenzado a regir. Esta ley es aplicable, en su integridad, a los contratos de concesión que se adjudiquen en el futuro y será aplicable, también, a los concesionarios titulares de concesiones adjudicadas en el pasado, pero que en los primeros tres meses, desde la entrada en vigencia, opten por acogerse al nuevo marco legal.

Una rápida revista de la Ley N° 20.410 permite apreciar la introducción de nuevas instituciones y órganos competentes en la materia —v.gr.: el Consejo de Concesiones— y el perfeccionamiento de regulaciones que ya se encontraban incorporadas en el marco jurídico —v.gr.: la forma de sustanciar el procedimiento licitatorio—. La ley, en fin, tiene un grupo de normas que encuadran perfectamente en un proceso de modernización de estas concesiones, pero, al mismo tiempo, introduce rigideces e, incluso, regulaciones que dejan de manifiesto un desequilibrio en las posiciones de la administración y del concesionario que el marco jurídico antes vigente había cuidado celosamente de mantener.

Pasaremos breve revista a algunos aspectos de la reforma legal que nos parecen de interés, puesto que tienen incidencia directa en la idea de la asociación público-privada, según como fue pacíficamente entendida, desde inicio de los años noventa, por los actores públicos

y privados que han participado en las concesiones de obras públicas.

### 3.1. El Consejo de Concesiones

Este nuevo órgano pluripersonal pasa a tener competencia en temas neurálgicos: él estará encargado de informar acerca del tipo de infraestructura que se desarrollará al amparo de la Ley de Concesiones, de los proyectos y de las modalidades de régimen concesional, teniendo en cuenta, entre otros antecedentes, y en caso de que ellos existan, “los planes regionales de desarrollo urbano y los planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos”, y la evaluación social aprobada por el organismo de planificación competente.

Serán oídos en este Consejo, los Ministerios mandantes de obras que se entreguen en concesión, cuando se trate de temas atinentes a estas. Adicionalmente, el Consejo solicitará la opinión de otros ministros y demás autoridades de gobierno y administración del Estado, si así lo estimare conveniente, de acuerdo con la naturaleza del asunto de que se trate, con el fin de colaborar en la coordinación que deberá existir entre las entidades públicas que participan en los diferentes tipos de concesiones. El MOP deberá —imperativo— requerir informe previo del Consejo de Concesiones, en los siguientes casos:

- a) Declarar de interés público los proyectos de iniciativa privada;
- b) Determinar que un proyecto de iniciativa privada sea ejecutado con un mecanismo distinto al de concesiones;
- c) Analizar los proyectos de iniciativa pública que se considerará ejecutar mediante el sistema de concesión;
- d) Establecer la excepción contenida en el artículo 19.5, parte final (licitación privada para contratar obras adicionales durante la etapa de explotación);
- e) Contratar las nuevas inversiones y obras bajo las condiciones excepcionales que dispone el artículo 20 bis; y
- f) Analizar las modalidades del régimen concesional de los proyectos que se someterán a licitación pública, debiendo considerar la evaluación social aprobada por el organismo de planificación



competente. Adicionalmente, el MOP podrá —facultativo— solicitar informe al Consejo de Concesiones respecto a las siguientes materias:

- Cumplido el plazo de una concesión, analizar la procedencia de su nueva licitación;
- Modificar las características de las obras y servicios contratados de acuerdo al artículo 19 —que introduce unilateralmente el MOP en los contratos;
- Modificar las características de las obras y servicios contratados de acuerdo al artículo 20 —de común acuerdo entre las partes contratantes —, en cuyo caso el informe del Consejo de Concesiones deberá referirse al costo de las ampliaciones y su compensación;
- Declarado un incumplimiento grave del concesionario, conforme al artículo 28, analizar la conveniencia de realizar una nueva licitación y sus condiciones, por el período que le reste o si continúa como obra pública fiscal;
- Poner término anticipado a la concesión conforme al artículo 28 ter; y
- Toda otra materia que el MOP someta a consideración del Consejo de Concesiones.

Durante el Gobierno del presidente, don Ricardo Lagos, y en un ambiente de inusitada agitación política y judicial dentro del MOP, y especialmente con relación a la unidad denominada Coordinación General de Concesiones, el ministro del ramo de la época, don Jaime Estévez, dispuso la creación informal de un “Comité de Concesiones” que le asesoraría en estas materias. Los llamados a integrar este comité fueron personalidades cercanas al gobierno, pero también de la oposición. Pareciera, por ello, que la medida del ministro tenía por finalidad mantener informada (y en alguna medida, “comprometida”) a esta última, acerca de las decisiones que se adoptaran en su seno con respecto a los contratos de concesión vigentes, licitaciones en curso, proyectos en análisis y otros. Con la reforma legal, el nuevo Consejo se compone por el ministro de Obras Públicas, un consejero de su libre designación, y otros cuatro académicos —en las áreas de ingeniería

civil, economía, derecho y arquitectura—. En él se concentran atribuciones consultivas y resolutivas que antes se encontraban directamente bajo competencia del ministro. Por lo mismo, se tiene la esperanza de que el Consejo de Concesiones mejore la calidad decisoria del MOP, pero también deja un manto de duda de si lo que se busca no es más que diluir eventuales responsabilidades, políticas y gubernamentales, entre un grupo de profesores y académicos.

### **3.2. Procesos licitatorios que introducen un poco de “diálogo competitivo”**

Se ha utilizado el marco jurídico de las concesiones de obras públicas para dar en concesión establecimientos penitenciarios (ahora último, también, hospitales públicos). Un establecimiento penitenciario es una unidad de reclusión concebida para aplicar un régimen interno y tratamiento diferenciado a los reclusos, con el apoyo de servicios únicos centralizados de seguridad, administración, salud, técnicos, laborales, y de registro y movimiento de la población penal.

Aquí, los actores son tres. Primero está el *concesionario*, que es el privado que, por virtud de un contrato de concesión de obra pública, construye un establecimiento penitenciario y, además, como parte de la concesión, toma sobre sí la provisión de determinados servicios al interior del establecimiento para el cumplimiento de funciones factibles de delegación o contratación. Luego está el *Fisco*, en cuanto entidad concedente y parte contratante, que actúa en la etapa de construcción con sus funcionarios de concesiones de obras públicas que se adscriben al MOP; y, durante la explotación, a través de Gendarmería de Chile, es decir, a través de un servicio público, dependiente del Ministerio de Justicia, cuya finalidad es atender, vigilar y rehabilitar a las personas que por resolución de autoridades competentes fueren detenidas o privadas de libertad, y cumplir las demás funciones que le señale la ley. Finalmente, están los *reclusos*, esto es, personas privadas de libertad en razón de detención, y mientras están a disposición del Tribunal pertinente; son, también, las personas sometidas a prisión preventiva y las personas condenadas al cumplimiento de penas privativas de libertad.

Ahora bien, frente a la pregunta de si las concesiones de establecimientos penitenciarios son realmente concesiones, en el sentido estricto del término, se puede concluir negándoles ese carácter, ya que el usuario no es a un mismo tiempo la persona que paga por el servicio.

Por lo mismo, en el caso de los establecimientos penitenciarios, en vez de estar frente a una verdadera concesión, se trata posiblemente de dos figuras convencionales distintas:

- *Contrato innominado de colaboración público privada*, es decir, un contrato por el que la administración encarga a un privado, por “un período determinado, en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público, comprende alguna de las siguientes prestaciones”:
  - a. La construcción o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento y actualización, su explotación o su gestión;
  - b. Fabricación de bienes y prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado;
  - c. Otras prestaciones de servicios ligadas al ejercicio por la administración del servicio público que le ha sido encomendado.
- *Arrendamiento operativo*, o sea, un contrato que contiene un “encargo de construcción o reparación de una infraestructura y, por el otro, su arrendamiento a la Administración encomendante”, en el que el privado asume la gestión de la infraestructura y activos públicos.

La experiencia tenida en materia de concesiones de cárceles no fue todo lo exitosa que se preveía. Entre los años 2001 y 2002, se licitaron

tres contratos o grupos de cárceles sin un proyecto o anteproyecto referencial; únicamente se entregó a los licitantes unas pautas mínimas de diseño constructivo, que se acompañaron a las bases de licitación, y en que se explicaba y detallaba las especificidades del objeto contratado, pero se dejó a la libertad del oferente la elaboración del anteproyecto para ser presentado en conjunto con la propuesta, transformando su evaluación en un verdadero factor de licitación. Esta manera de proceder debilitó el común entendimiento de los concesionarios, y de la propia administración, de los textos de las bases de licitación y demás antecedentes y documentos integrantes del contrato, provocando controversias sobre el *objeto contratado*, es decir, generándose una especie de *error* sobre la cosa que se contrata o, si se prefiere, sobre el *objeto en que recayó el consentimiento de los contratantes*.

Esta experiencia pareciera haber estado presente en el legislador de concesiones de obras públicas (Ley N° 20.410). En efecto, el nuevo artículo 6 bis, faculta al MOP para efectuar un llamado a precalificación de licitantes, a fin de seleccionar, mediante un proceso compuesto por una o varias etapas, a los interesados que cumplan con los requisitos uniformes, objetivos y razonables que se establezcan en las respectivas bases de precalificación, los que sólo podrán referirse a aspectos jurídicos, de capacidad financiera o técnica, de experiencia, resultados en otras obras encargadas en el pasado, cumplimiento histórico de la normativa laboral y de seguridad social, y responsabilidad del interesado o de sus personas relacionadas. Especialmente tratándose de proyectos de iniciativa pública o privada que sean multifuncionales y que revistan un elevado grado de complejidad, tales como cárceles, hospitales, autopistas urbanas y otros similares, las bases de precalificación podrán exigir otros requisitos objetivos y necesarios para participar en proyectos de esta naturaleza, en cuanto no constituyan elementos arbitrarios y resguarden la igualdad de trato entre los participantes de este proceso.

Lo interesante de la nueva regulación es que se permite a la administración contemplar un procedimiento y un período de tiempo para que los precalificados propongan las mejoras, adiciones

o ajustes que estimen conveniente incluir en el diseño del proyecto definitivo, mediante presentaciones que tendrán carácter público. Durante dicho procedimiento, dentro del plazo establecido en las bases de precalificación, los precalificados y el MOP podrán formularse consultas y solicitudes de aclaración.

Incluso, a partir de los resultados que se obtengan de los acercamientos y discusiones entre el MOP y los proponentes, aquel queda facultado para solicitar la realización de estudios adicionales. Las bases de precalificación podrán establecer que los precalificados concurren por partes iguales al financiamiento de los estudios que el MOP considere necesarios para elaborar las bases de licitación, individualizando los estudios y su valor. La realización de tales estudios deberá ser contratada por la administración a entidades independientes con competencia en la materia de que se trate. El adjudicatario de la licitación deberá reembolsar a los licitantes el monto aportado por estos para el financiamiento de los estudios que se hubieren contratado, en la forma, modo y plazo establecidos en las bases de precalificación. Pero dicho reembolso será de cargo del MOP, si este se desistiere de la licitación una vez efectuada la precalificación o si la declare desierta por razones fundadas.

En definitiva, se busca que la interacción entre el MOP y los proponentes, en la etapa de precalificación, pueda servir como una instancia idónea que permita al Estado perfeccionar y armonizar los niveles de servicio y estándares técnicos del proyecto.

### **3.3. La negación de la Teoría de la Imprevisión**

El nuevo artículo 19.1 cambia radicalmente el marco jurídico de las concesiones: en la especie, se eliminan de la ley las antiguas referencias a una Teoría de la Imprevisión amplia y omnicompreensiva. De ahora en adelante, el concesionario solamente podrá solicitar compensación en caso de *acto sobreviniente de autoridad con potestad pública* que así lo justifique, sólo cuando copulativamente, cumpla los siguientes requisitos:

- El acto se produzca con posterioridad a la adjudicación de la licitación de la concesión;
- No haya podido ser previsto al tiempo de su adjudicación;
- No constituya una norma legal o administrativa dictada con efectos generales, que exceda el ámbito de la industria de la concesión de que se trate; y
- Altere significativamente el régimen económico del contrato.

Creemos que la nueva norma presenta varias deficiencias. Nos haremos cargo someramente de al menos dos.

Primero, la Ley 20.410 establece una institución distinta a la Teoría de la Imprevisión; se trata de la Teoría del Hecho del Príncipe: el acto de autoridad. Es decir, se excluye cualquier hipótesis de evento de esta clase que no provenga de un acto de una autoridad pública (v.gr.: crisis económica internacional, cambio de preferencias en la demanda, etc.). No nos es posible afirmar por el momento si con la Ley 20.410, tanto la Contraloría General de la República, como los tribunales, considerarán que en el caso de las concesiones de obras públicas no rige ya más la Teoría de la Imprevisión en su entendimiento clásico; lo anterior, dado que la teoría había sido reconocida y aplicada incluso en casos donde el marco regulatorio contractual tampoco la preveía expresamente; lo que puede llevar a suponer que la eliminación del antiguo artículo 19.3 no traerá como consecuencia declarar dicha teoría como una *especie extinta*. Por nuestra parte, nos inclinamos a pensar que la Teoría de la Imprevisión trasciende la ley escrita y que el ordenamiento jurídico nacional sigue sustentándola a partir de diversas instituciones y principios jurídicos: el enriquecimiento sin causa, la buena fe, la causa, la conmutatividad del contrato, la Teoría del Abuso del Derecho, y la igualdad en la distribución de las cargas públicas.

Segundo, se indica que el acto de autoridad sobreviniente debe manifestarse con posterioridad a la adjudicación de la licitación y que no haya podido ser previsto a la fecha de esa adjudicación. Como se aprecia, todo acto de autoridad que pudiere sucederse en el período comprendido entre la fecha de presentación de ofertas y la adjudicación no queda amparado por el artículo 19.1, en circunstancias

que en ese lapso el proponente no tiene control alguno ni del evento sobreviniente ni de su propia oferta y, por lo mismo, mal puede tomar decisiones, bajo el marco de la licitación y del contrato, que le permitan resguardarse adecuadamente.

Estas cuestiones nos llevan a sostener que hay aquí un ejemplo evidente de distribución desequilibrada de riesgos, que no se concilia con lo que es razonable esperar de un marco regulatorio de contratación pública.

### **3.4. El mayor control sobre la subcontratación del concesionario**

Debido a la responsabilidad legal laboral que pesa en la administración, pero también por presiones de ciertas asociaciones de empresas constructoras, se ha entrado a regular en detalle sobre la forma como los concesionarios deben contratar a terceros y la información que debe ser proporcionada al MOP. El nuevo artículo 21.3 dispone que las concesionarias deberán presentar mensualmente al MOP información sobre los pagos realizados a los contratistas. La misma obligación pesará sobre los contratistas respecto a los subcontratistas. Esta información deberá ser publicada en el sitio electrónico del MOP y actualizada mensualmente. Nos resultan muy razonables estas modificaciones.

Pero no sucede lo mismo con las modificaciones introducidas en el artículo 22, número 2. De una parte, se establece que tanto los contratistas como sus subcontratistas no podrán iniciar obras sin que sus respectivos contratos se encuentren formalizados, registrándose, por el concesionario, una copia de ellos ante el MOP. Esto resulta ser en alguna medida contradictorio con el principio que ha sustentado el sistema hasta la fecha, de que las relaciones del concesionario con sus contratistas y subcontratistas se encuentran exclusivamente regidas por el derecho privado y que a la administración le son inoponibles las consecuencias de dichos contratos. Pues bien, de ahora en adelante, la administración se seguirá liberando de responsabilidad frente a los contratistas del concesionario, pero podrá en alguna

medida, también, *dirigir o intervenir* esa contratación. A lo anterior se agrega el hecho de que el nuevo artículo 22, número 2, obliga a los concesionarios a contratar solamente a empresas inscritas en los Registros de Contratistas del MOP. Como las empresas que están inscritas son un universo menor del total de constructores que existen en el país, esta disposición excluye de participar en la construcción o conservación de obras públicas a pequeños y medianos empresarios que solamente operan a nivel local o regional y que no cumplen con los requisitos para estar inscritos. Es, por ello, un desincentivo al ingreso de nuevos empresarios al negocio de las concesiones de obras públicas, a lo menos, en lo que respecta al mercado de los subcontratistas.

### **3.5. El mayor control sobre la gestión del concesionario**

El nuevo artículo 30 bis prescribe que el MOP, a objeto de verificar la buena marcha de la concesión y el debido cumplimiento de las obligaciones del concesionario, podrá requerir de este la entrega de la información de los subcontratos que haya celebrado para la ejecución de la obra y la prestación del servicio, e información cierta relativa a su contabilidad, gestión empresarial y sistemas de atención a usuarios. Los antecedentes recibidos deberán ser mantenidos bajo reserva. La negativa o demora injustificada en la entrega de los antecedentes requeridos y la entrega de información manifiestamente inexacta o no fidedigna, se sancionarán con las multas establecidas en el reglamento.

Así mismo, el MOP, mediante resolución fundada, podrá requerir al concesionario que efectúe auditorías para comprobar la veracidad y exactitud de las informaciones que se le hayan proporcionado. El auditor deberá ser aprobado por el MOP, y su contratación y su financiamiento corresponderán al concesionario requerido.

En este punto, nos llama la atención que el concesionario quede, de ahora en adelante, obligado a entregar información de su gestión empresarial, es decir, de aspectos neurálgicos de cómo funcionan,



actúan y reaccionan las empresas privadas dentro de su mercado. Esa gestión empresarial abarca teóricamente las capacidades, tácticas y estrategias de la organización, así como los procesos de toma de decisión y de control interno. La ley no ha definido qué es esa gestión empresarial, y pareciera que no existe tampoco la intención de hacerlo por vía reglamentaria. Por ello, estamos en condiciones de afirmar que esta cuestión está sometida al día de hoy a la discrecionalidad del MOP, que rayaría en la arbitrariedad si se considera que el legislador se ha abstenido de fijar un marco general sobre el sentido y ámbito que debe darse a la expresión "gestión empresarial".

Por otra parte, cuando la nueva ley establece que el MOP podrá ordenarle al concesionario que efectúe auditorías con la finalidad de comprobar la veracidad y exactitud de las informaciones que se le hayan proporcionado, nos deja la inquietud de si no estamos en presencia de una suerte de liberación de responsabilidad de los propios funcionarios y agentes públicos a cargo de fiscalizar el contrato de concesión. En efecto, en vez de actuar los inspectores fiscales y sus respectivas auditorías, se ha preferido que sean terceros quienes actúen, cargando al concesionario con el costo que ello pueda significar.

En materia de auditorías, creemos que la mayor injerencia de la administración podría redundar en dos distintas vías de comportamiento:

- Como investigación de desviaciones conductuales del concesionario, que serán derechamente castigadas por la administración; o
- Como *early warnings* que, antes que nada, tienen por objeto permitir a la administración transmitir advertencias de posibles retrasos o incumplimientos, pero que no suponen desde ya proceder a ejercer la potestad sancionatoria frente al contratante privado.

En la actualidad no es posible vaticinar cuál de estas dos vías será usada preferentemente por la administración.

### **3.6. La mayor complejidad de las instancias de solución de controversias**

El antiguo sistema de concesiones establecía como mecanismo de solución de controversias la posibilidad de que el concesionario ocurriera a la Corte de Apelaciones de Santiago —y entonces se sometía a una justicia en derecho— o ante una comisión, integrada por tres personas, que primeramente actuaba instando a las partes a lograr una conciliación y, de no alcanzarse, ejercía jurisdicción en calidad de tribunal arbitral —y por ello, se sometía a una justicia en equidad.

Pues bien, este sistema ha cambiado, se ha complejizado, amén de haber desequilibrado la posición del concesionario en él, en parte, ya que se establece un Panel Técnico que aleja al concesionario del juez natural (Artículo 36). En efecto, este panel queda a cargo de conocer de discrepancias de carácter técnico o económico que se produzcan entre las partes durante la ejecución del contrato de concesión.

La experiencia demuestra que lo técnico y lo económico son los aspectos que más frecuentemente generan conflictos entre las partes, por lo que es posible pronosticar que, prácticamente, toda controversia entre la administración y el concesionario tenga que pasar primero por el Panel Técnico. Con todo, este no está llamado a ejercer jurisdicción, y solamente podrá emitir una recomendación no vinculante, conforme a un procedimiento que al día de hoy es totalmente desconocido —el procedimiento debe ser definido por el propio panel—. La ley solamente destaca que dicha recomendación debe ser emitida dentro del plazo de 30 días corridos, contado desde la presentación de la discrepancia, y que es prorrogable por una vez.

Expresamente dispone la ley que la presentación de una discrepancia ante el Panel Técnico, cuando ella se refiere a una resolución del MOP, no suspenderá sus efectos. En otras palabras, no obstante presentar un reclamo, el concesionario deberá soportar los efectos de la medida del MOP, independientemente si, en definitiva, ella es estimada como improcedente a la luz del contrato de concesión o del régimen legal aplicable. Esto nos parece de gravedad ya que el mecanismo del Panel Técnico se impone como una instancia obligatoria; sin embargo,

no se permite que allí el concesionario pueda detener la ejecución de una decisión administrativa que incluso podría ser considerada por el propio panel como técnicamente inadecuada o económicamente perjudicial para el concesionario o, incluso, al propio interés fiscal.

### **3.7. La extinción de derechos indemnizatorios del concesionario por la elusión de los usuarios de pagar la tarifa**

El antiguo artículo 42 de la Ley de Concesiones establecía que cuando el usuario de una obra dada en concesión incumpliera el pago de su tarifa o peaje, el concesionario tendría derecho a cobrarla judicialmente para obtener del juez competente tanto el pago de la tarifa incumplida, como una “indemnización compensatoria” en favor del concesionario de un valor equivalente a 40 veces el pago incumplido, o bien, el valor equivalente a dos unidades tributarias mensuales, con la obligación de aplicar el mayor valor. El nuevo artículo 42 afecta radicalmente los derechos del concesionario: en lo sucesivo, al concesionario solamente le queda cobrar la tarifa incumplida más los reajustes pertinentes. Si el juez condena al elusor, entonces el juez procederá a aplicarle, adicionalmente, una multa equivalente a 5 veces el monto de lo condenado y, en caso de reincidencia, esta multa aumentará a 15 veces el monto de lo condenado (en ambos casos, la multa no podrá exceder de 20 unidades tributarias mensuales). Al elusor siempre le cabe eximirse de pagar la multa cuando paga la tarifa incumplida antes de que el juicio quede en estado de ser fallado. El 50% de estas multas ingresará al Fondo Común Municipal, pasando el 50% restante a beneficio de la municipalidad a que perteneciere el juzgado de policía local en que se hubiere dictado la sentencia condenatoria.

El problema de la reforma legal estriba en que los concesionarios existentes antes de la publicación de la Ley N° 20.410, pueden optar por acogerse al nuevo sistema. Ello significa que para los concesionarios que no se acojan, seguiría rigiendo, a los efectos del contrato de concesión, el antiguo artículo 42, que le concede el derecho de obtener el pago de la tarifa más una indemnización compensatoria. En cambio, a los futuros elusores solamente puede

aplicárseles el nuevo artículo 42, cuya multa es menor y que no cede a favor del concesionario, sino que pasa a beneficio fiscal y municipal. Por lo mismo, hay aquí un potencial conflicto entre los concesionarios antiguos y el Fisco-MOP, al haber sido materialmente expropiados del derecho indemnizatorio con el que se adjudicaron sus concesiones.

#### **4. Breve conclusión**

Las concesiones de obras públicas demostraron, en Chile, que, prestando servicios públicos, el inversionista privado puede ganar dinero y que, al mismo tiempo, se cumple con las metas de satisfacción de los usuarios predefinidas por los propios contratos de concesión.

Ni el marco contractual ni el marco legal, por sí solos, garantizan el éxito de un proyecto o el interés de los privados para invertir en obras y gestiones públicas. Más aún, es evidente que un cambio en el marco legal, que trae consigo distintas asignaciones de responsabilidades y riesgos, afecta el comportamiento de las partes y puede provocar confrontaciones entre ellas que, de otra manera, no habrían existido, mermando finalmente la confianza mutua y el ánimo de cooperación.

Estamos convencidos de que la asociación público-privada no tiene por finalidad privar de campos de acción al Estado y demás servicios públicos, sino que precisamente amplía sus instrumentos de acción a través de la colaboración activa del sector privado. Más aún, existe evidencia objetiva como para afirmar que la calidad de muchos servicios públicos prestados por particulares es muy superior a la calidad con que los mismos se prestaban por la administración.

Pero lo que venimos mencionando, aparentemente, no ha redundado en que todos los actores privados y todas las autoridades públicas estén idénticamente convencidos de los beneficios que arroja la asociación público-privada. Es más, pareciera que existe todavía una preocupante ambigüedad en las autoridades acerca de lo beneficioso que aquella idea puede ser, o de las áreas en las que pacíficamente se está de acuerdo en dar más participación a los particulares. Incluso en materia de concesiones de obras públicas —central política de Estado

implementada desde inicios de los años noventa— escuchamos, de tiempo en tiempo, la necesidad de que se defiendan los *intereses del Estado* (¿cuáles serían ellos?) frente al poder que supuestamente ejercerían los concesionarios de obras públicas.

El éxito de las políticas implementadas en materia de concesiones de obras públicas tuvo una de sus causas principales en la circunstancia de que la ley del ramo —que nos ha regido por más de 16 años— establecía un delicado equilibrio de intereses públicos, del concesionario y de los usuarios. La nueva ley alteró dicho equilibrio al reforzar la posición de la administración y la de los usuarios, pero desmejoró la de los concesionarios.

En definitiva, el tiempo venidero nos dejará ver si la reforma ha sido conveniente para el país, en general, y para la asociación público-privada en particular. Por de pronto, solamente podemos afirmar que ninguno de los actuales concesionarios ha manifestado su intención de acogerse al nuevo régimen. Ello es sintomático y debiera hacer *re-pensar* al legislador acerca de las bondades y defectos de la Ley N° 20.410.



# Los nuevos desafíos de la dirección pública en el contexto del gobierno abierto: gobernanza colaborativa, innovación abierta, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública\*

Álvaro V. Ramírez-Alujas\*\*

## Resumen

En la actualidad, distintos gobiernos en todo el mundo han iniciado un proceso progresivo para impulsar y llevar a cabo estrategias ligadas al concepto de gobierno abierto (*open government*), cuyos principios son la transparencia y apertura, la participación y la colaboración (Ramírez-Alujas, 2010, 2011). En este contexto, se ha

---

\* Versión adaptada de la ponencia original que el autor presentó en el panel Senior Civil Service: the Unfinished Debate Over the Role of the Mandarins, en el Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA-AISP 8, celebrado en Madrid entre el 8 y el 12 de julio de 2012.

\*\* Es fundador, profesor y coordinador ejecutivo del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), en Madrid (<http://www.gigapp.org>), y colaborador del Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en Gestión Pública (GLIGP) del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE, en Barcelona. Se ha desempeñado como académico, investigador y consultor en diversas universidades y organismos públicos e instituciones internacionales. Doctorando en Ciencias Políticas-Mención Gobierno y Administración Pública, del IUIOG, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Ciencias Políticas, Administrador Público y magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Actualmente lidera la campaña internacional Open Government Standards (<http://www.opengovstandards.org/>) desde Access Info Europe, iniciativa ciudadana que pretende establecer un conjunto de criterios básicos para promover, impulsar y difundir el desarrollo e implementación de estrategias de gobierno abierto en el mundo entero. E-mail: [alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org](mailto:alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org) / [alvaro.ramirez.alujas@gmail.com](mailto:alvaro.ramirez.alujas@gmail.com) Twitter: @redmatriz. Sitio Web: <http://www.gigapp.org>

acuñado la noción de servicios públicos 2.0 como una nueva forma interactiva de creación de valor público y traslado hacia un nuevo tipo de colaboración ciudadana e innovación abierta mediante la integración sistemática y activa de los actores en el proceso de gobernar y administrar los asuntos públicos (Tapscott y Williams, 2011; Hilgers y Piller, 2011; Bommert, 2010; Bason, 2010; Nambisan, 2008). El artículo presenta los desafíos que supone este nuevo escenario para los altos directivos públicos, el debate sobre los principales enfoques que abordan el tema y las posibilidades que implica el ponerlo en el centro de los esfuerzos por modernizar la gestión pública desde una perspectiva institucional, de diseño organizativo y bajo una mirada anclada en el liderazgo adaptativo y la innovación en los asuntos públicos.

**Palabras clave:** gerencia pública, gobierno abierto, gestión pública, innovación abierta, gobernanza colaborativa.

## 1. El tránsito hacia una gestión pública renovada [versión 2.0]: ¿cómo ser directivo público y no morir en el intento?

*Ha de considerarse que no hay cosa más difícil de emprender, ni de resultado más dudoso, ni de más arriesgado manejo, que ser el primero en introducir nuevas disposiciones... porque el introductor tiene por enemigos a todos los que se benefician de las instituciones viejas, y por tibios defensores, a todos aquellos que se beneficiarán de las nuevas... tibieza que procede, en parte, de la incredulidad de los hombres, quienes no creen en ninguna cosa nueva hasta que la ratifica una experiencia firme.*

Nicolás Maquiavelo, El Príncipe.

Mucho se ha debatido sobre la dirección pública profesional. Como plantea Longo (2002), en aquellos sistemas públicos en los que encontramos —como ocurre en las democracias avanzadas— los elementos básicos constitutivos de una administración profesional, la acción pública ha venido estando repartida durante décadas, con arreglo al conocido modelo weberiano, entre dos grandes protagonistas: una clase política, investida de autoridad a través de los mecanismos de la democracia representativa, y una función



pública profesional, regida por el sistema de mérito. La aparición de los directivos supone la ruptura de ese dualismo, profundamente interiorizado durante largo tiempo, no sólo en el funcionamiento de las administraciones, sino en la propia conciencia social (Longo, 2002:2). No discutiremos las diferentes aristas y el desarrollo que ha tenido este debate en los últimos años, salvo destacar que se ha avanzado en la definición, marcos de referencia y alcance de lo que debiera entenderse por dirección o gerencia pública.

Lo que nos interesa, más allá de los diseños institucionales y modelos de función pública y/o servicio civil que han venido ensayando distintos gobiernos en todo el mundo, es el entramado en el que los directivos públicos navegan en la actual coyuntura y la necesaria reflexión sobre si se cuenta o no con las herramientas para gestionar la complejidad de los asuntos públicos, sobre todo en su vinculación con el emergente paradigma de gobierno abierto que, poco a poco, ha ido posicionándose como una alternativa atractiva y viable de reforma y modernización de la gestión pública.

En un escenario tan complejo como el actual resulta evidente, aunque bastante inusual, apelar a que gestionar organizaciones públicas es un desafío de enormes proporciones que requiere de una variada gama de condiciones bastante escasas, tanto en el tipo de directivo que se necesita para lidiar con la inherente complejidad e incertidumbre que acompaña los tiempos que se viven, como en lo relativo a la infraestructura institucional y organizativa más adecuada para sortear con éxito la abrumadora gama de retos y problemas públicos que, con una velocidad de vértigo y desde espacios donde la certeza es una quimera, van y vienen generando un flujo donde la navegación tropieza entre la manera clásica de resolverlos y los brotes que surgen de nuevas modalidades de gestión que no necesariamente son aplicables al modelo tradicional, aún vigente, de manera automática.

El cambio de paradigma ha impactado también en las prácticas y herramientas de las que disponen los ciudadanos para hacer un contrapunto con quienes gestionan desde la autoridad y el poder público. Hoy disponen de plataformas más potentes para crear y

difundir sus iniciativas y emprendimientos sociales, cuentan con nuevas capacidades de articulación que se amplifican a través de las redes y tecnologías, y van tomando un rol cada vez más activo en los asuntos públicos y en las demandas por el bien común. Se toman las plazas y calles y, en paralelo han conquistado y utilizado todas las potencialidades que otorga Internet y las redes sociales digitales, algo así como la nueva imprenta del siglo XXI. Fluyen desde un entorno más líquido que sobrepasa con creces las antes exitosas capacidades de procesamiento de demandas que han concentrado (o monopolizado) el Estado y sus instituciones, y la política y sus élites “profesionales”, dentro del esquema tradicional de partidos —formas que cada vez más aparecen como obsoletas y dan muestra del rezago y brechas que existen entre una realidad emergente y un modelo casi agonizante.

La confianza social busca ser depositada en otras fuentes de legitimidad más allá de lo meramente electoral. Se comienza a confiar en una acción cada vez más colectiva, distribuida, capilar, líquida, en contraste con unas instituciones cada vez más alejadas del ciudadano, que han ido perdiendo credibilidad y que poco apego tienen a la idea de abrirse a la sociedad y volver a tomar de ella la fuente inagotable de energía que las revitalice y adecue a las nuevas realidades.

En este nuevo escenario vuelve a cobrar sentido la propuesta de Moore sobre creación de valor público, que supone (sobre la base de lo propuesto por Longo, 2002:7) articular el trabajo directivo en tres esferas:

- La primera -la *gestión estratégica*- supone que el directivo reflexiona estratégicamente, produce ideas acerca de cómo la organización —cualquiera que sea la escala de la misma— que se ha puesto a su cargo puede crear el máximo valor; se plantea, si es el caso, transformar los presupuestos sobre los que venía actuando, reformular la misión, innovar cuando las circunstancias lo aconsejen.
- Para desarrollar esta estrategia, el directivo necesita operar en una segunda esfera —*political management*, que traduciremos,

no sin reservas, como *gestión del entorno político*— al objeto de obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo, la colaboración y los recursos necesarios, gestionando para ello las relaciones con un grupo de actores, internos y externos, que constituyen su entorno autorizante. Este entorno incluye ante todo a sus superiores políticos, pero también a todos aquellos actores sobre los que el directivo no goza de autoridad formal: otros directivos, de su misma organización o de otras, grupos de interés, ciudadanos, medios de comunicación, etc.

- Por último, trabajando en la tercera esfera —la *gestión operativa*— debe conseguir que la organización a su cargo, compuesta por el conjunto de medios y recursos situados bajo su autoridad formal, actúe eficaz y eficientemente para lograr los objetivos perseguidos, y debe asumir, además, la responsabilidad por los resultados alcanzados (terreno más conocido y convencionalmente aceptado del ejercicio directivo en la función pública).

Veremos entonces cómo estos elementos calzan con las profundas mutaciones que supone el desarrollo de la gobernanza en el trabajo directivo, en el plano de un nuevo paradigma que amplía el espacio más allá de las fronteras de lo estatal y que implica un radical giro a la forma en la que entendíamos la gestión pública hasta ahora.

## **2. El futuro de la gestión pública y los servicios públicos 2.0: una nueva zona de promesas por cumplir**

*Una idea innovadora es una plataforma de salto, no un aterrizaje perfecto; es una provocación a conversar, no una respuesta definitiva; es un disparo de partida, no una línea de meta. Es algo que invita a ponerse de pie y tomar nota, no a sentarse y buscar la aplicación de una fórmula específica.*

Davos World Economic Forum

En un reciente estudio del World Economic Forum (2011) se plantea que los principales gobiernos y Estados del mundo se

están transformando a sí mismos en organizaciones Planas, Ágiles, Simplificadas y Tecnológicamente habilitadas (FAST, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup>. Los Estados FAST desarrollan servicios públicos innovadores, encuentran respuestas efectivas a las necesidades de los ciudadanos, cuidan de los escasos recursos naturales que poseen y crean nuevo valor público. FAST no significa necesariamente rápido —aunque el plazo para muchas de las decisiones pueda reducirse con la ayuda de las plataformas para colaboración— ni tampoco significa ignorar los valores que sustentan al Estado en términos del mérito, equidad, equilibrio de poderes, responsabilidad y jurisdicción (WEF, 2011:12). Dicho marco de análisis podemos sintetizarlo como sigue:

### **Flatter: el Estado debe ser más plano**

- a) *Participación ciudadana.* El aplanamiento significa el establecimiento de relaciones más directas, la reducción de barreras y la disminución de la distancia entre el gobierno y los ciudadanos a través del uso de las plataformas digitales, el uso de redes sociales, dispositivos móviles y otras herramientas. Ello supondrá comprometerse a la apertura de datos y el acceso a mucha más información pública de fácil uso para ciudadanos y empresas, y el aumento de la participación a través de la deliberación en línea, consultas, encuestas y otros medios de interacción.
- b) *Eficiencia administrativa.* Aquí, aplanamiento significa disminuir las capas jerárquicas y reducir la burocracia, fomentar espacios de trabajo colaborativo, rediseñar procesos y desarrollar análisis de entorno para fomentar una toma de decisiones basada en evidencia.
- c) *Toma de decisiones.* El aplanamiento del proceso de toma de decisiones se puede realizar verticalmente a través de proveer de nuevos datos, información y procesos analíticos a los actores del proceso, y horizontalmente a través de la construcción de entornos de colaboración dentro y entre las organizaciones y servicios públicos (transversalidad).

---

<sup>1</sup> Equivale a las palabras *Flatter*, *Agile*, *Streamlined* y *Tech-enabled/Tech-savvy* (FAST).

d) *Colaboración intergubernamental e intersectorial.* Las redes de articulación y vías de trabajo que fluyen entre las organizaciones del sector público, privado y sin fines de lucro serán fundamentales en el siglo XXI para resolver problemas complejos, obtener economías de escala y alcance, y aprovechar las ideas innovadoras y mejores prácticas.

### **Agile: el Estado debe ser ágil**

La agilidad y la adaptabilidad son esenciales para los gobiernos eficaces e innovadores. Los gobiernos exitosos son capaces de organizarse para reunir los recursos públicos y privados con rapidez frente a los desafíos emergentes y pueden adaptarse a situaciones cambiantes. Esto requiere capital humano, estructuras y procesos organizacionales ágiles, nuevos modelos de prestación de servicios y marcos regulatorios menos rígidos que en el pasado (lo que equivale a contar con flexibilidad en las estructuras reguladoras y legales).

### **Streamlined: el Estado debe racionalizar**

En el siglo XXI, en muchos países, los gobiernos deberán reducir su tamaño y, al mismo tiempo, mejorar sus niveles de servicio. Las interacciones con los ciudadanos deberán racionalizarse, simplificándolas, estableciendo modelos de servicio orientados al ciudadano. Gobiernos adaptativos que comparten servicios, trabajo y recursos a través de enfoques de trabajo en red y estrategias de gobierno 2.0, pueden mantenerse en forma al tiempo que ofrecen y responden a su misión de manera eficaz e innovadora.

### **Tech-enabled & Tech-savvy: el Estado debe estar habilitado y ser conocedor de la tecnología**

Los gobiernos del futuro deben disponer de una fuerza laboral completamente habilitada y que disponga de los conocimientos técnicos para trabajar con la tecnología. Los marcos políticos, legales y reglamentarios, y los procesos, deben ser rediseñados para alinearse con la dinámica del mundo en red. Las infraestructuras de la información deben ser compatibles con los nuevos modos

de gestión de colaboración, información y uso intensivo del conocimiento.

Estos cuatro elementos pueden configurar un modelo para promover la modernización de la gestión pública en el actual contexto global (Figura 1).

En definitiva, se trata de propender a un modelo emergente de organización pública que se fundamente en estructuras más planas y horizontales basadas en el trabajo en red (y sin la tradicional jerarquización excesiva de las burocracias públicas), en la mayor flexibilidad y agilidad al momento de tomar e implementar decisiones sobre la base del conjunto de nodos presentes en la red —reduciendo el tamaño y adelgazando estructuras obsoletas (y procesos) que permitan evitar la duplicación de esfuerzos y facilitar el acceder a conocimiento y recursos allí donde se requiera— y habilitadas tecnológicamente para aprovechar las múltiples opciones y posibilidades de que se dispone para robustecer y consolidar un modelo más relacional de acción pública.

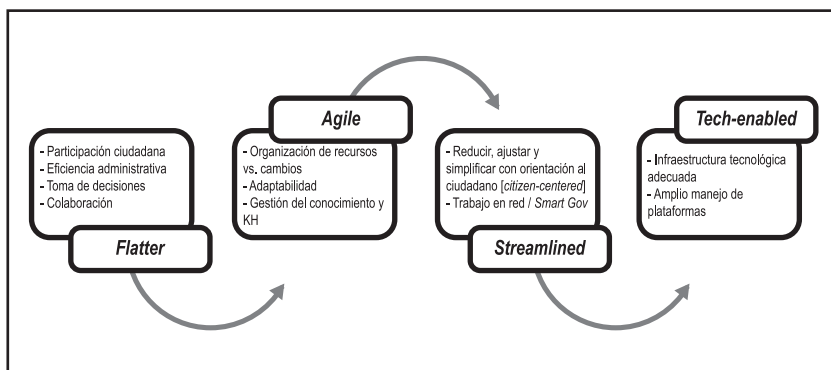


Figura 1. El futuro del gobierno: FAST

Fuente: Adaptado de *The Future of Government. Lessons learned from around the world* (World Economic Forum, 2011).

### 3. Los ingredientes de base del nuevo escenario y el rol de los directivos públicos: la gobernanza como ecosistema y el Estado en red

*El pájaro rompe el cascarón. El cascarón es el mundo.*

*Quien quiera nacer, tiene que destruir el mundo.*

Hermann Hesse. *Demian*.

Como sugiere Longo, el término gobernanza (*governance*) surge por la necesidad de ir más allá de la palabra gobierno (*government*), demasiado ligada a modelos de decisión propios de los antiguos escenarios, predominantemente jerárquicos (Longo, 2008). Dicho esto y desde una perspectiva descriptiva, la gobernanza se puede entender como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. No obstante, más allá de la descripción, surge una aproximación prescriptiva o normativa que la relaciona a la aspiración a tener una acción pública de calidad, configurándose como un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los retos del progreso y el bienestar (Longo, 2008). Se destacan, así, tres perspectivas de utilidad para los fines de nuestra reflexión:

- a) la relación de la gobernanza con la calidad de la democracia (gobernanza democrática) que pone el acento en facilitar la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública y se expresa en los esfuerzos de apertura a la participación, la rendición de cuentas y el control social;
- b) el vínculo con la capacidad para resolver problemas colectivos (gobernanza eficaz) y alcanzar los fines (socialmente) pretendidos, que se vincula a la eficacia directiva del proceso mediante el cual los actores deciden sus objetivos de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos; y
- c) la que considera su papel como garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad civil (buena gobernanza), que se refleja en los marcos institucionales —formales e informales— que aseguren un funcionamiento eficaz del sistema económico y faciliten el desarrollo del espíritu emprendedor y la formación de capital social (Longo, 2008).

A la luz de estas distinciones, proponemos la configuración del concepto *gobernanza colaborativa* (o abierta), tomando como referencia el debate que se ha venido desarrollando y que expondremos brevemente a partir de la revisión de tres miradas que, si bien transitan por caminos distintos (pero complementarios entre sí), permiten moldear una poderosa interpretación sobre el modelo de Estado o administración que es necesario concebir para sustentar la idea de gobierno abierto: el Estado relacional o en red.

### **3.1. Gobernando a través de redes (Goldsmith y Eggers)**

Goldsmith y Eggers (2004) sugieren que, en el siglo XX, la jerárquica burocracia gubernamental era el modelo organizacional predominante utilizado para la entrega de servicios públicos y cumplir con las metas de política pública. Los directivos públicos eran reconocidos por ordenar a sus subordinados para realizar tareas rutinarias y uniformes, aunque profesionalmente, sin discrecionalidad. Hoy, sin embargo, la creciente complejidad de las sociedades los obliga a desarrollar nuevos modelos de gobernanza (Goldsmith y Eggers, 2004).

Bajo su aproximación, el modelo tradicional, jerárquico, ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja y cambiante época. Sistemas burocráticos rígidos que operan bajo procedimientos de “mando y control”, descripciones estrechas de funciones, culturas hacia adentro y procesos operativos no orientados al cliente, están particularmente desadaptados para abordar problemas que a menudo trascienden las fronteras organizacionales. Con todo, el diagnóstico es categórico: la era de la burocracia gubernamental jerárquica está llegando a su fin. Emerge gradualmente, en su lugar, un modelo diferente en el que las responsabilidades fundamentales de los ejecutivos de gobierno se redefinen y no se centran tanto en la gestión de personas y programas, sino en coordinar (y organizar) recursos (que frecuentemente pertenecen a otros) para la producción de valor público (Goldsmith y Eggers, 2004).



Así, el Estado en red (o gobernar a través de redes) representa la confluencia de cuatro tendencias que están modificando la forma del sector público en todo el mundo. Ellas son:

1. El aumento en el uso de empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro para hacer el trabajo del gobierno.
2. Los esfuerzos por “unir” horizontal y verticalmente al gobierno para agilizar los procesos considerando el punto de vista del cliente-ciudadano (la tendencia creciente de múltiples agencias gubernamentales, a veces, incluso, en múltiples niveles de gobierno, que se unen para ofrecer un servicio integrado a las personas).
3. Los avances tecnológicos que reducen drásticamente los costes de la asociación (y facilitan la colaboración en tiempo real de una forma que antes no era posible).
4. Aumento de la demanda ciudadana por más control sobre sus propias vidas y más opciones (variadas y de calidad) en la prestación de servicios públicos.

### **3.2. El Estado relacional (Mendoza y Vernis)**

El concepto de Estado relacional asume que, para dar una respuesta efectiva a los problemas sociales, se necesita implicar y conseguir la colaboración activa de la propia sociedad (Mendoza y Vernis, 2008). La premisa de la que parte el Estado relacional es la aceptación de que el Estado ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, omnipotente y autosuficiente. Como afirma Crozier “el Estado moderno es un Estado modesto” que reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos sólo se puede abordar contando con la colaboración activa de la propia sociedad. En tal sentido, la lógica relacional trataría de conseguir la máxima sinergia posible entre los recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado, la sociedad y más allá (Mendoza y Vernis, 2008).

En este plano, y en el terreno de la configuración y diseño organizativo de la administración pública, se operaría bajo la nomenclatura de la organización-en-red (*networking organization*) —basada en los

critérios de descentralización, especialización funcional y consecución de economías de alcance y flexibilidad—. Sin embargo, se asume que el Estado relacional (como propuesta) no está exento de riesgos y limitaciones, ya que supone una sociedad civil fuerte y autónoma, madura y responsable (Mendoza y Vernis, 2008).

### **3.3. Estado red (Castells)**

Finalmente, para Castells, la sociedad red es la estructura social que caracteriza a la sociedad a principios del siglo XXI, construida alrededor de (pero no determinada por) las redes digitales de comunicación (Castells, 2009). Por ello, afirma, su poder es el poder de la comunicación. En dicho escenario, el nuevo Estado red se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos Estados y niveles de gobierno; la flexibilidad en los procedimientos de gobierno y una mayor diversidad de tiempos y espacios en la relación entre gobiernos y ciudadanos en comparación con el anterior Estado-nación.

Por tanto, la emergencia del nuevo tipo de Estado red, distinto al Estado-nación, al que viene a redefinir, se caracteriza por compartir la autoridad (o sea la capacidad institucional de imponer una decisión) a lo largo de una red de instituciones. Así, el Estado-nación se articula cotidianamente en la toma de decisiones con instituciones supranacionales de distinto tipo y en distintos ámbitos. Pero también funcionan en esa misma red, instituciones regionales y locales. E incluso, cada vez más, organizaciones no gubernamentales conectan con esta red interinstitucional, hecha tanto de negociación como de decisión, de compromiso como de autoridad, de información como de estrategia. Este tipo de Estado parece ser el más adecuado para procesar la complejidad creciente de relaciones entre lo global, lo nacional y lo local, la economía, la sociedad y la política, en la era de la información. Y es precisamente el desarrollo de las tecnologías de información y de comunicación lo que permite una articulación cotidiana de una red de instituciones y organizaciones cuya complejidad la haría no manejable si no fuese capaz de interactividad informática (Castells, 2009).

Como vemos, en la construcción del Estado red se juega un rol fundamental para dar vida y soporte a la aplicación práctica del gobierno abierto. Dicho de otro modo, el Estado red es el hardware (institucional) más adecuado para el funcionamiento del software (plataforma) del gobierno abierto, inclusive pueden ser las dos caras de una misma moneda. Ello implicaría profundas y radicales transformaciones en el plano de la cultura, y prácticas en el plano informal, y estructura y procesos en actual vigencia en el plano formal del tejido institucional que alberga el tratamiento de los asuntos públicos, particularmente, en la arquitectura organizativa de las administraciones públicas y las exigencias que ello impone a un nuevo tipo de directivo.

#### **4. Gobernanza abierta: transitando hacia un modelo de dirección pública basado en la apertura, la participación y la colaboración**

*El tiempo es un río que me arrastra pero yo soy el río,  
es un tigre que me destruye, pero yo soy el tigre,  
es el fuego que me consume, pero yo soy el fuego.*

Jorge Luis Borges

En la idea de promover la colaboración como un motor y eje dinamizador de los procesos de mejoramiento e innovación en la gestión pública, Alfons Cornella (2012) nos ofrece interesantes argumentos sobre la importancia del tema aplicado al concepto de ciudades inteligentes (*smart cities*): el futuro es una ciudad donde exista la colaboración en dos sentidos: una ciudad inteligente desde los sistemas y colaborativa desde la gente; una ciudad donde ocurran miles de intersecciones entre empresas y entre individuos; ciudades donde se cree economía desde la intersección de productos y servicios, y donde se resuelvan los problemas desde la intersección de los emprendedores sociales. Una ciudad que no sea capaz de conectar a sus agentes es una ciudad que va a morir, que va a ser absolutamente estéril, porque la economía del futuro es una economía de la colaboración. Necesitamos urgentemente un nuevo discurso de

ciudad en el que, en lugar de hablar de las capas de infraestructura y tecnología, se hable de cómo se crean las condiciones para que los agentes se combinen de forma eficiente para generar nueva economía (Cornella, 2012).

Un marco que puede ser de utilidad para circunscribir el estado actual de la innovación es el que nos ofrece el siguiente decálogo (adaptado de Cornella y Flores, 2010), bastante a la medida de lo que ha venido sucediendo en los últimos años y que, planteado en términos eje y/o dicotomías, permite disponer de una mirada sinóptica sobre el asunto que vale la pena tener presente:

1. *Hibridación*: Acción de crear nuevos productos o servicios innovadores a partir de la combinación de otros ya existentes (punto de conexión entre extremos que permite tomar lo mejor de cada sector para crear un producto o servicio nuevo). Aplicarlo a las personas o procesos es una de las fórmulas más claras para innovar.
2. *Autenticidad/Honestidad*: Lo que, de manera explícita o implícita, apela a todo aquello que *es anterior* a la era industrial y consumista (lo artesanal, lo natural, lo ecológico...). Otra acepción del término se refiere a lo genuino y original *frente* a la misma (no confundir con la expresión inglesa *be cool*). Es una macrotendencia en alza que además supone el hecho de ser transparente, es decir, sin trampas.
3. *Teamdividualism*: Neologismo de evidentes raíces anglosajonas para designar una nueva forma de estructurar los procesos de innovación en las organizaciones a partir de *grandes individualidades con espíritu de trabajo en equipo*. Designa un nuevo modelo de estructura colaborativa del ámbito de las organizaciones, que supone una de las estrategias más claramente enfocadas a la innovación y enlaza dos aspectos centrales en este proceso: inspiración y transpiración.

4. *Territorialidad/Frontera*: Espacio en una organización o espacio geográfico, mental o virtual (Internet) donde se desarrolla la innovación. La frontera determina los nuevos *territorios* por conquistar y apela a la necesidad de gestionar adecuadamente la creatividad.
5. *Efímero/Efervescente*: Aquellos productos o servicios innovadores, pero sin visos de continuidad, concebidos para su uso fugaz y enfocados a los hábitos consumistas de mercado. En algunos casos, son antónimos claramente de la Autenticidad/Honestidad. También implicaría el camino trazado desde la complejidad a la simpleza en el diseño y creación de soluciones adaptadas a las propias necesidades de los usuarios y sus peculiaridades (*customización*).
6. *Capilaridad*: Cualidad de las organizaciones para que la información fluya entre sus miembros (y más allá), a todos los niveles y en todas las direcciones, con el fin de innovar (desde una mirada transversal y configurada más en la idea de *redarquía*, en reemplazo de las tradicionales cadenas de mando, autoridad y jerarquía). Puede darse de forma interna; entre departamentos; en cuanto a la relación con el consumidor; a nivel de redes; etc. Por tanto, los sistemas o redes capilares sirven para permitir que el conocimiento fluya libremente en todas direcciones como remedio contra el síndrome de la peligrosa autosatisfacción endogámica llamada inercia en las organizaciones. En tal sentido, *la idea de trabajo en red es consustancial a la capilaridad* y se opone al trabajo en silos aislados, fragmentados e insulares (sobre todo entre unidades de una misma figura organizativa).
7. *Catálisis*: Factor o conjunto de factores que hacen posible la convergencia de elementos necesaria para que se produzca la innovación (una suerte de síntesis de elementos que se conjugan en el lugar preciso, bajo condiciones particularmente favorables y en el momento adecuado).

8. *Fracaso*: Error o errores controlados (experiencias necesarias) que previenen contra el fracaso total y son, la mayoría de las veces, el paso previo y obligado al éxito de la innovación. En este punto, los espacios para generar y probar prototipos (para intentar demostrar que una nueva idea se puede aplicar en la práctica) son fundamentales, y van de la mano con los umbrales de tolerancia, tanto al fracaso como al riesgo, que generalmente van ligados (como refleja la conocida expresión utilizada en el MediaLab del MIT: “*Demo or die*”).
9. *Radicalidad*: Innovación que se adelanta a su tiempo y que marca nuevas categorías sobre las que todos los demás trabajarán a partir de entonces (dicho de otra manera, ser radical supondría marcar una tendencia y trazar un horizonte nuevo que de algún modo cambia las reglas del juego conocidas y las reemplaza por un nuevo modelo y/o paradigma de negocio transformando el mercado y la sociedad).
10. *Innovadores*: Aquellas personas que tienen la intuición, la energía y el talento para ver más allá e innovar; no hay innovación sin innovadores (y que, en el escenario del sector público, contrastaría con la propia naturaleza de los gremios y de algunos tipos de funcionarios que tienden a ser conservadores o inmovilistas, en muchas ocasiones anclados en su propio proteccionismo y en la lucha cotidiana por hacer perdurar el *statu quo*).

## **5. Innovación abierta, *crowdsourcing* y pensamiento de diseño: hacia un nuevo paradigma de colaboración, co-diseño y co-creación de código abierto para el trabajo directivo en las organizaciones del sector público**

*La innovación abierta nace para responder a los retos de una sociedad en la que nadie tiene el patrimonio exclusivo de ningún conocimiento, donde la pretensión del monopolio de cualquier saber es un esfuerzo probablemente inútil y seguramente extemporáneo. El conocimiento se mueve rápido y las palancas de su aceleración están en un talento cada vez más móvil y distribuido. Las empresas deben posicionarse en entornos de conocimiento prolíficos para alimentar procesos de innovación que combinan su saber interno y el saber externo.*

Xavier Marcet. LTC Project.

Hoy en día los gobiernos y las administraciones públicas enfrentan una nueva frontera de desafíos que no dudamos en catalogar de disruptivos, y que no dispone de precedentes que nos permitan valorar en propiedad el profundo cambio que trae aparejado. En un mundo golpeado por recientes crisis de diversa índole, cuyos efectos se han hecho notar en recortes fiscales y ajustes presupuestarios, en la imperiosa necesidad de hacer más con menos, en la urgente prerrogativa por aprovechar recursos y capacidades (inclusive más allá de los límites del Estado), la gestión pública, tal como la conocíamos hasta ahora en su espacio y dimensiones, está dando un giro radical en cuyo eje se entremezclan fenómenos de carácter político, económico, tecnológico y, muy fundamentalmente, cultural. Es un hecho comprobado (y el que aún nos neguemos a reconocerlo y actuar en correspondencia complica más el asunto) que el modelo de burocracia estatal heredado del siglo XX está totalmente desbordado por las nuevas realidades emergentes. En definitiva, no es posible gestionar y resolver la complejidad de los problemas públicos en el siglo XXI con una infraestructura estatal (institucional, organizativa y de gestión) que se muestra totalmente anacrónica, desfasada, ajena y distante, y principalmente disfuncional en contraste a las propias características que presenta su reflejo en el espejo de la sociedad, donde fluyen nuevas fuerzas vivas, nuevos espacios de articulación, una nueva cultura que sobre la base del paradigma digital y de las

redes, promueve la colaboración, la creación conjunta, la innovación social desde, para y a través de los propios ciudadanos (Ramírez-Alujas, 2010).

Recientemente, Hamel y Labarre planteaban la inconveniencia de seguir aferrados a modelos organizativos y de gestión ligados a lo que denominan *Gestión 1.0*, que interpretan como una densa matriz de prácticas burocráticas que fueron inventadas para minimizar los desvíos del plan maximizando la adhesión a la estrategia que, en el fondo, pondera excesivamente los puntos de vista de ejecutivos de alto rango, subestima el pensamiento no convencional, desalienta la plena transparencia, disuade la iniciativa, frustra la experimentación y promueve una reverencia completamente injustificada por el modelo precedente, desaprovechando los talentos de liderazgo de todos, con excepción de quienes mandan (Hamel y Labarre, 2011). El modelo de *Gestión 1.0* fue armado para alentar la confiabilidad, la previsibilidad, la disciplina, el alineamiento y el control, objetivos que chocan con un mundo donde los vientos de destrucción creativa están soplando con fuerza de vendaval, donde el conocimiento rápidamente se está convirtiendo en un *commodity*, donde los clientes/usuarios son omnipotentes y donde el pensamiento emocional impulsa la creación de valor. De allí surge la necesidad de dar paso a un enfoque de *Gestión 2.0*, donde los sistemas de gestión sean reconfigurados en torno de las metas de adaptabilidad, innovación, compromiso y responsabilidad. Si ello es así en otros sectores, la transformación que se debe impulsar en el sector público es enorme, pues justamente su arquitectura descansa en los pilares que hoy se ven fuertemente cuestionados y lentamente erosionados. Ello nos lleva a repensar las organizaciones públicas desde la apertura, desde el hacernos cargo del desafío adaptativo (Heifetz, 1997), de reacondicionar y transformar radicalmente lo que hemos venido entendiendo por gestión pública en el actual contexto.

Este fenómeno alude a que el otrora “añejo” modelo de gestión pública puede convertirse en una parte fundamental del *ecosistema social* que uniría a los ciudadanos, las comunidades y las empresas, no mediante la absorción de nuevas responsabilidades o la construcción



de capas adicionales de burocracia, sino a través de la voluntad de abrir procesos que anteriormente permanecían cerrados y compartir espacios de trabajo conjunto, a través de la apertura de datos públicos, el uso intensivo de la innovación abierta, y la invitación a trabajar bajo modelos de co-diseño, co-creación y co-producción de servicios a partir de considerar nuevos esquemas que posibiliten aprovechar la inteligencia colectiva<sup>2</sup> y lo que se ha venido llamando sabiduría de la multitud (Surowiecki, 2004).

Como lo plantea Nambisan (2008), la transformación del modo como el gobierno enfrenta y resuelve los actuales desafíos está más ligado a la *construcción de una red de innovación basada en la colaboración* que depende directamente del aprovechamiento de los recursos y capacidades de las redes externas y las comunidades para ampliar o mejorar la velocidad y los resultados de innovación y, por ende, logra impactar positivamente en el bien común. En tal sentido, y en el marco de los procesos de innovación, la colaboración basada en la red se sostendría bajo cuatro principios:

1. Metas y objetivos compartidos;
2. "Visión del mundo" compartida;
3. La creación "social" del conocimiento; y
4. Una arquitectura definida para promover y desarrollar la participación.

Además, los nuevos tipos de arreglos institucionales y las herramientas de la llamada Web 2.0 (o Web social) han surgido para hacer más sencillo y facilitar el aprovechamiento de las diversas redes de talento

---

<sup>2</sup> Para innovar en el entorno actual se requiere apertura (Chesbrough, 2011:51). Ello supone, de partida, en el ámbito de la gestión y políticas públicas, el aprovechar de manera intensiva, permanente y focalizada, el capital social disponible en una comunidad mediante la idea de concebir el desarrollo como un proceso conversacional (Vignolo, Ramírez y Potocnjak, 2002) a partir del cual, de manera colaborativa, inclusiva y co-responsable, se defina la agenda y acciones a impulsar para resolver viejos y nuevos problemas que requieren de respuesta estatal, pero que, en muchas ocasiones, ya sea por incapacidad o recursos limitados, no se está en condiciones de poder solucionar adecuadamente. En síntesis, aprovechar las "fuerzas vivas" de la sociedad no parece ser un camino de excepción hoy en día, más bien parece ir transformándose en la regla para el presente y futuro de la gestión de los asuntos públicos y los bienes o recursos comunes.

creativo existentes y distribuidas en distintos sectores de la sociedad<sup>3</sup>.

### 5.1. Innovación abierta y *crowdsourcing* aplicado a las organizaciones y servicios públicos: el camino hacia una infraestructura de gestión inteligente, adaptativa, distribuida y abierta a la sociedad

*A quienes se sumergen en los mismos ríos otras y otras aguas les fluyen por encima...  
En el mismo río nos sumergimos y no nos sumergimos, somos y no somos.*  
Heráclito de Éfeso (540 – 480 AC)

Los términos *crowdsourcing* e innovación abierta responden a un fenómeno, fundamentalmente desarrollado en los entornos empresariales, que aprovecha las redes para compartir conocimiento y generar nuevas ideas productivas, en su lado más cívico, la *sabiduría de la multitud*<sup>4</sup>. El concepto es fácil de comprender: parte de la premisa

---

<sup>3</sup> La sociedad del conocimiento o sociedad red (Castells, 2009) se distingue por una nueva cultura digital donde priman los modelos abiertos de información y se valora la capacidad para compartir y construir conocimiento de forma colectiva. Este nuevo entorno tecno-social, fuertemente mediado por la tecnología digital y las prácticas sociales que genera, requiere de nuevas competencias para saber gestionar el riesgo y liderar el cambio, así como para desenvolverse en espacios híbridos donde lo público y lo privado conviven y donde cada vez es más difícil controlar los flujos comunicativos. Las dinámicas propias de esta sociedad globalizada y abierta cuestiona los modelos tradicionales de autoridad y reputación y tiene consecuencias directas en todos los sectores sociales implicados en la elaboración y divulgación de conocimiento (Lara, 2011).

<sup>4</sup> El concepto original se lo debemos a James Surowiecki y su libro *The Wisdom of Crowds* (2004). Por otro lado, conviene señalar que el concepto de *crowdsourcing* es una contracción y neologismo de “masa” o “multitud” (*crowd*) y “externalización” (*outsourcing*), acuñado por Jeff Howe en junio de 2006, en un artículo para la revista *Wired* (*The Rise of Crowdsourcing*). En principio, supone el acto de externalizar las tareas vinculadas a resolver un problema complejo o generar ideas frescas, tradicionalmente realizado por empleados “dentro” de una organización, a un grupo indefinido de personas “fuera” o a la comunidad (“multitud”), a través de una convocatoria abierta. Por otro lado, el paradigma de la innovación abierta (Chesbrough, 2009), originalmente propone la colaboración, la co-creación con diferentes grupos de interés, y la implicación en un esfuerzo, interorganizativo y sinérgico, de otras organizaciones con misiones similares, comprometidas con el territorio o incluso con finalidades mixtas, lucrativas y no lucrativas, en el proceso que permita integrar el conocimiento interno y el externo.

de que la mejor manera de buscar soluciones globales a problemas globales no es consultar a un equipo de expertos cerrado, sino abrir la pregunta a un mayor colectivo de gente, afectada o no, pero sí motivada para ofrecer sus puntos de vista, ideas y aportes. Se trata de dinamizar y generar tormentas de ideas globales para problemas demasiado complejos de resolver internamente. Son entonces las multitudes, las comunidades de Internet, quienes participan de forma voluntaria con su trabajo en esa dirección. De ahí el nombre de *crowdsourcing* para diferenciarlo de *outsourcing*. La empresa, en lugar de deslocalizar el trabajo y delegarlo hacia afuera, dinamiza el proceso e intenta recoger los resultados de abrir sus problemas a la colectividad (*crowd*) o multitudes inteligentes (Lara, 2011)<sup>5</sup>.

### 5.1.1. La innovación abierta en los servicios

Según el enfoque propuesto por Henry Chesbrough (2011), la innovación en los servicios es fundamental para el futuro de las organizaciones. Al acuñar el concepto de innovación abierta, hacía referencia a la idea de que para mantener o desarrollar un determinado modelo de negocio<sup>6</sup>, la apertura se transforma en un elemento vital como modo de compartir con los demás e invitarles a participar mediante dos caminos posibles: a) desde el exterior hacia el interior (cuando hace un mayor uso de ideas y tecnologías externas a su propio modelo —lo que posibilita economías de alcance—); y b) desde el interior hacia el exterior (cuando una organización permite que una parte de sus ideas y tecnologías sean usadas por otras —lo que permite desarrollar economías de escala—). Mediante la transformación de los productos en plataformas que incorporan innovaciones internas y externas, y una amplia gama de servicios de valor añadido en torno a tales plataformas, las organizaciones pueden tener un respiro frente a las incesantes presiones del mercado —y la sociedad— (Chesbrough, 2011: 35-36). En esta perspectiva, la innovación de servicios abiertos se constituye a partir de cuatro conceptos fundamentales (cuya validez y aplicación al sector público es totalmente pertinente):

---

<sup>5</sup> Disponible en: <http://tiscar.com/wiki/index.php/Gestion-Conocimiento>

<sup>6</sup> Entendiendo modelo de negocio como un modo de crear valor para una empresa y de captar, al menos, parte de ese valor para la organización (Chesbrough, 2011:54).

HACIA UNA ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS	CO-CREACIÓN	INNOVACIÓN ABIERTA	TRANSFORMACIÓN DE LOS MODELOS DE NEGOCIO
-Utilización de los recursos. -Cadena de valor de los servicios. -Lo personalizado frente a lo estándar. -Plataformas de productos. -Plataformas de servicios.	-Conocimiento táctico del cliente. -Puntos de experiencia. -La ventaja del conocimiento. -Los clientes también innovan.	-Las economías de escala. -Las economías de alcance. -Incremento de la participación. -Integración del conocimiento. -Ecosistemas de empresas, organizaciones e individuos de apoyo.	-Coherencia de las actividades del modelo de negocio. -La inercia del modelo de negocio. -Nuevos modelos de ingresos. -Organización de interfaz. -Modelos de negocio de plataforma.

Cuadro 1. Mapa conceptual de la innovación de servicios abiertos

Fuente: Adaptado de Chesbrough (2011: 43-59)

En este contexto, el sector público y sus organizaciones (como prestadoras de servicios) pueden ser vistas como *una plataforma para la innovación abierta o un espacio* (más que un medio o una gran estructura) *generador de posibilidades de construir y articular un proyecto común de sociedad*. Y junto con esto, la recuperación de la res pública involucra conservar el espacio público como dominio de la participación y decisión de todos sus miembros.

En última instancia, la transformación que se requiere para incorporar la innovación abierta como herramienta de trabajo en el sector público va mucho más allá del tradicional cambio de fachada (ventanillas públicas, *front office*) e inclusive de estructuras, funciones y procesos (*back office*). Se debe asumir un espacio de intermediación e interacción totalmente diferente al modelo clásico sobre el cual se ha construido la arquitectura burocrática pública en el último siglo (sus signos más patentes —y anacrónicos en el actual contexto— son la verticalidad, la excesiva jerarquización, etc.) y ello en un escenario donde las respuestas siempre serán momentáneas y parciales, dadas las características de fluidez y cambio del entorno en el que nos movemos.

En síntesis, la innovación abierta nace para responder a los retos de una sociedad en la que nadie tiene el patrimonio exclusivo de ningún conocimiento, donde la pretensión del monopolio de cualquier saber

es un esfuerzo probablemente inútil y seguramente extemporáneo. El conocimiento se mueve rápido y las palancas de su aceleración están en un talento cada vez más móvil y distribuido (Xavier Marcet en Chesbrough, 2009).

## 5.2. Pensamiento de diseño y co-creación/co-producción de servicios: hacia un nuevo ecosistema para promover la innovación en el sector público (y más allá)

*La creatividad es pensar cosas nuevas. La innovación es hacer cosas nuevas.*  
Theodore Levitt

### 5.2.1. El pensamiento de diseño

Un valioso enfoque alternativo que ha venido siendo utilizado para liderar procesos de cambio y gestión de la innovación en el sector público es el llamado *pensamiento de diseño*. Este enfoque supone fijarse en cómo los directivos públicos piensan y actúan cuando diseñan e implementan políticas y servicios, y centra la mirada tanto en el diseño como marco de referencia (o filosofía de gestión), como en el diseño como una práctica constitutiva del quehacer vinculado a gestionar. De manera sintética, apela a impulsar un proceso creativo que pretende resolver los retos cambiando la forma en que se enfrentan, desde una metodología basada en la empatía, la contextualización y el prototipado (como forma no convencional de resolver la complejidad implícita en la resolución de los problemas públicos).

ANÁLISIS (DIVIDIR)	SÍNTESIS (JUNTAR)
Racional	Emocional
Lógico	Intuitivo
Deductivo	Inductivo
Soluciones	Paradigmas, plataformas
Pensándolo a través de	Prototipado rápido (pensarlo mientras se hace)
Una sola disciplina	Múltiples disciplinas (holístico)
Elegancia	Impacto, valor (público), difusión

Cuadro 2. Pensamiento de diseño: cerrando la brecha

Fuente: Adaptado de Bason (2011: 8)

El diseño como una filosofía de gestión tiene que ver con la capacidad de equilibrar dos ideas opuestas al mismo tiempo, usando los dilemas como una fuerza poderosa para el pensamiento abierto y libre. Al ubicarnos en el plano de pensar como un diseñador surge un espacio que implica un equilibrio entre el análisis (la capacidad para estructurar datos y pensar de manera lógica) y la síntesis (la capacidad de integrar e interpretar las diferentes perspectivas y pensar intuitivamente). Todo ello requiere de un gestor público que como diseñador pueda dominar, combinar y articular ambas perspectivas (Cuadro 2). Así, la *actitud de diseño* es fundamental y requiere de la experimentación, de la comprensión de cómo los seres humanos trabajan y piensan, desafiando la tradicional ortodoxia vigente sobre estas cuestiones<sup>7</sup>.

El diseño como una práctica implica la aplicación de herramientas tales como la resolución de problemas críticos, la participación de los usuarios y el pensamiento sistémico<sup>8</sup>. Visto de este modo, la aplicación del pensamiento en diseño como modelo emergente supone una nueva forma de ver el mundo, de aproximarse a las

---

<sup>7</sup> Un excelente ejemplo del uso combinado de las herramientas de innovación abierta, pensamiento de diseño y co-creación/co-producción colaborativa (de bienes públicos) aplicada a un problema público específico (vivienda social) es el caso del Proyecto Quinta Monroy (2002) desarrollado por Elemental, un *spin-off* de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Chile y el Programa Chile Barrio, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Se puede ver en línea el video con esta experiencia que ha sido reconocida como referente mundial para las políticas de vivienda social básica: <http://vimeo.com/794950>; y <http://www.scielo.cl/pdf/arq/n57/art07.pdf> para mayor detalle.

<sup>8</sup> También se puede describir como una metodología de resolución de problemas aplicable a cualquier ámbito de innovación que requiera un enfoque creativo, y que se basa en estos principios: a) Empatía: una observación profunda de las necesidades de los usuarios, incluyendo las emociones; b) Imaginación: la búsqueda "optimista" de soluciones, de lo deseable vs. lo posible; c) Experimentación: la visualización de posibles alternativas de solución mediante el prototipado colaborativo o la construcción de sentido visual (hacer fácil lo difícil a través de imágenes); d) Aprendizaje iterativo: la iteración del proceso de observar-crear-prototipar-validar cuantas veces sea necesario para aprender en cada paso hasta encontrar la mejor solución. Adaptado de: <http://www.amalioirey.com/2012/02/26/mi-faq-sobre-design-thinking-post-286/>

restricciones (tan frecuentes en el sector público) de una manera holística, multidisciplinaria e inspiradora. En definitiva, de pasar de *diseñar para el usuario/ciudadano a diseñar con él*.

En contraste y como ejemplo, bajo la idea de pensamiento de diseño la unidad de innovación para el sector público del gobierno australiano (PSI) lanzó una caja de herramientas<sup>9</sup> para promover la configuración de un modelo "híbrido" aplicable a la solución de problemas públicos complejos que requieran ser abordados más allá de los tradicionales límites y fronteras de las propias organizaciones públicas y que, a la vez, permitiera el aprovechamiento del capital distribuido en amplios sectores de la sociedad (empresa, academia, etc.). Para ello, adaptó un marco de referencia sobre la base de los principios rectores que sustentarían este tipo de aproximaciones (Figura 2):

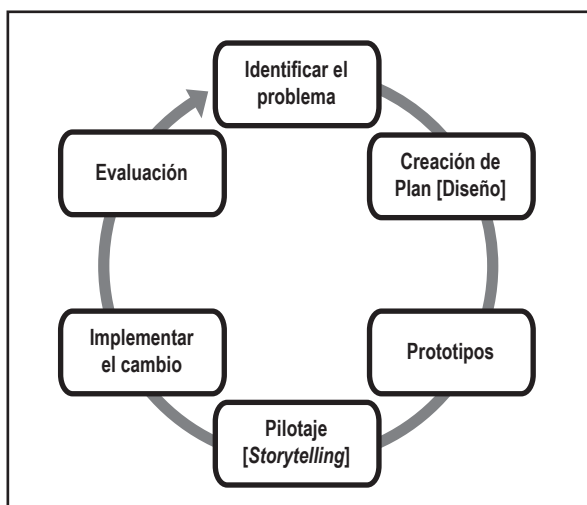


Figura 2. *Design thinking* aplicado a los servicios públicos  
Fuente: Adaptado de PSI, Bommert (2010) & Nambisan (2008)

<sup>9</sup> Disponible en: <http://innovation.govspace.gov.au/2011/12/14/achieving-innovation-through-design-thinking/>

1. *Identificar el problema:* Que incluye la definición del problema a través de una lluvia de ideas, el descubrimiento de las preguntas que necesitan ser respondidas, el establecimiento de espacios de empatía con el usuario final y la comprensión integral del problema. Una parte importante de este proceso es el estudio etnográfico o la investigación contextual para observar a los usuarios finales en su propio contexto y desarrollar soluciones de acuerdo a sus necesidades.
2. *Creación de plan:* De manera rápida, barata y en un escenario o contexto de flexibilidad. Incluye la participación de los usuarios finales o interesados, la visualización de la solución, el descubrimiento de múltiples soluciones y apertura a nuevas miradas, y el intercambio de ideas sin prejuicios.
3. *Prototipos:* Incluye ideas de diseño, la co-generación de opciones de solución y propuestas seminales de estudio, consulta y colaboración.
4. *Pilotaje:* esto implica probar el diseño, utilizar narrativas acerca de la solución y la forma en que ella se integra en una organización y al rediseño, si no cumple con la satisfacción de las necesidades o la resolución del problema.
5. *Implementar el cambio:* Lo cual puede suponer la contratación, reestructuración o conscientemente aplicar la solución.
6. *Evaluación:* Se trata de analizar los aspectos positivos y negativos del programa (del cambio implementado en la fase piloto) y el sustento de ese nuevo conocimiento para cotejarlo y contrastarlo con el (potencial) diseño de nuevos proyectos e iniciativas.

### 5.2.2. El enfoque de co-creación (co-diseño, co-producción)

*Si no estás fallando de vez en cuando, es una señal de que no estás haciendo nada muy innovador.*

Woody Allen

Para algunos autores, la clave para fomentar la innovación en el sector público tiene relación con incorporar el concepto de co-creación



(Bason, 2010) a la idea de crear valor para la sociedad (valor público/ valor social). Ello supone la construcción de un ecosistema que implica cuatro cambios simultáneos en cómo crear nuevas soluciones (las 4 c's, Figura 3)<sup>10</sup>:

1. *Conciencia*: Pasar de un proceso de innovación por azar hacia un enfoque consciente, ingenioso y sistemático;
2. *Capacidad*: Transitar desde el foco en la gestión de recursos humanos a la construcción de capacidades de innovación en todos los niveles, y como eje fundamental a considerar en cuestiones de estructura (organizativa);
3. *Co-creación*: Desplazarse desde la ejecución de tareas y proyectos (rutinarios) a orquestar procesos de co-creación, generando nuevas soluciones con los ciudadanos, no para ellos, sino con ellos; y
4. *Coraje*: Moverse desde la mera "administración" de organizaciones públicas (bajo el peso de lo operativo y rutinario) a liderar con coraje la innovación en, a través y más allá del sector público.

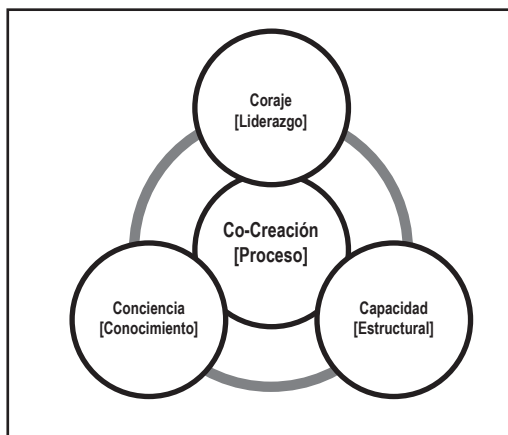


Figura 3. La co-creación como clave de la innovación en el sector público

<sup>10</sup> En el modelo propuesto por Bason (2010), se plantean las 4 C's para la construcción de un ecosistema de innovación en el sector público, lo que equivale (en inglés) a: a) *Consciousness* (awareness); b) *Capacity* (structure); c) *Co-creation* (process); y d) *Courage* (leadership).

Todo ello supone, de partida, cerrar la brecha entre reconocer la importancia de la innovación (discurso) y hacer algo concreto sobre ella (prácticas).

En tal sentido, Bason define la co-creación<sup>11</sup> como *un proceso sistemático de creación de nuevas soluciones “con las personas, no sólo para ellas”, con un alcance más amplio que permita sumar a más ciudadanos, aplicando un nuevo modelo de gestión del conocimiento (cualitativo, de primera mano) que se sustenta en un tipo diferente de proceso (impulsado por el pensamiento de diseño)*. Adicionalmente, afirma que sólo mediante la participación de los interesados en el diseño de servicios (co-creación) se puede hacer que los ciudadanos participen de manera más activa y habitual en la prestación de servicios (co-producción).

Para comprender mejor las bases conceptuales de este modelo, veamos en detalle a qué se refiere cada uno de sus componentes en el esfuerzo por configurar la creación de un cierto ecosistema de innovación pública radicalmente distinto al modo en que normalmente se han desarrollado estas iniciativas hasta ahora.

1. *Conciencia: La construcción de un lenguaje para la innovación.*

Podría decirse que la innovación es una palabra difícil: puede ser interpretada de forma muy diferente según las personas y organizaciones, al final lo que podría ser muy innovador en un contexto podría considerarse de sentido común en otro. Sin embargo, las organizaciones públicas que deseen ingresar al

---

<sup>11</sup> La co-creación es un requisito previo para identificar oportunidades de co-producción por varias razones. En primer lugar, le da a la burocracia una perspectiva de afuera hacia adentro sobre las prácticas actuales, la apertura de los ojos de los funcionarios públicos a la experiencia de sus usuarios y el fomento de la creatividad. En segundo lugar, ayuda a los funcionarios públicos para ver cómo los servicios podrían ser más valiosos y mejores para el público usuario, mientras se benefician de las propias redes y recursos de los ciudadanos. En tercer lugar, toma parte del riesgo del proceso de innovación mediante el diseño y evaluación de ideas que se basan en una necesidad genuina. Como afirma Bason: “El objetivo es capacitar a los ciudadanos para asumir más responsabilidad en la gestión de su propio caso o necesidad, creando un mayor impacto con mucho menos esfuerzo”.

juego de la innovación necesitan crear/construir una conciencia acerca de la innovación como disciplina, por derecho propio, y ayudar a los gestores y al personal público para que sean capaces de reconocer, aceptar y asumir las implicaciones que supone para ellos;

2. *Capacidad: La organización para innovar.* Construir capacidad de innovación es asegurarse de que el contexto político, la estrategia, la organización, la tecnología, la cultura y toda la gente fortalezca las capacidades de una organización para innovar —y no al contrario—. Parafraseando a Moore (1998), se requiere alinear, fortalecer, articular y hacer compatibles las tres esferas de la creación de valor público: la gestión política, la gestión estratégica y la gestión operativa;
3. *La co-creación de un mejor servicio y los resultados.* La co-creación es un enfoque para involucrar de manera mucho más directa a los ciudadanos, empresas y otros destinatarios principales de los servicios públicos en el proceso de innovación. No se centra sólo en la comprensión de los desafíos actuales, sino también en la creación de un nuevo futuro con la gente, no para ellos. Lo anterior se complementaría con otro tipo de recursos al aprovechar la creatividad y el potencial innovador de los ciudadanos, invitándoles a presentar sus propias ideas sobre cómo resolver los problemas públicos o sociales<sup>12</sup> (mediante *crowdsourcing*). La co-creación no sólo asegura que frente a los desafíos de la vida real los usuarios finales de los servicios públicos sean más proactivos, sino que también guía la participación de todos los demás actores internos y externos (funcionarios públicos, por ejemplo) que son críticos para la implementación de las iniciativas generadas y asegura, al menos parcialmente, un cambio de comportamiento e impacto social;

---

<sup>12</sup> Dicho de otro modo, la co-creación de diferentes grupos de interés y la implicación en un esfuerzo interorganizativo y sinérgico de organizaciones y/o personas, cuyos bienes intangibles son el conocimiento y la creatividad aplicada al desarrollo de soluciones, utiliza el *crowdsourcing* como recurso colaborativo para resolver un problema de manera colectiva.

4. *Coraje/Liderazgo*. Por último, independientemente de cómo sean las prácticas de innovación en el sector público (estratégica, sistemática), ella no despegará sin el liderazgo (coraje) necesario en todos los niveles de gobierno. Aquí hay cuatro perfiles aproximados sobre los tipos de liderazgo que se requieren de manera transversal en todos los niveles de gobierno para acometer el desafío de adoptar la innovación como eje de la acción pública:
- a. El visionario es el líder político que debe formular la visión y establecer el nivel de ambición, mientras supera la tentación de interferir en la experimentación y en su curso de desarrollo.
  - b. El facilitador es el administrador (gestor), que debe ser a la vez protector y campeón (*number one*) de la capacidad de innovación de la organización.
  - c. El innovador de 360 grados es el gerente de nivel medio, posiblemente el mayor escéptico a las nuevas ideas y al cambio dentro del gobierno, pero también, en el mejor de los casos, un facilitador de 360 grados de innovación.
  - d. El ingeniero del conocimiento es la cabeza de las instituciones que prestan servicios y hacen cumplir la normas y la regulación, y que determina en última instancia cómo el sector público atiende a ciudadanos y empresas todos los días (el funcionario de la ventanilla o que tiene contacto directo con el público usuario de servicios).

Los gobiernos y sus administraciones pueden convertirse en una plataforma para la creación de servicios y para la innovación social. Una plataforma que proporciona una parte importante de los recursos, establece las normas y actúa como mediador de las disputas, pero que al mismo tiempo permite a los ciudadanos, a las empresas y a las organizaciones sociales y sin fines de lucro comprometer sus esfuerzos con las tareas más complejas y trascendentales. Esto está conduciendo a un cambio radical en la división del trabajo en la sociedad, en cómo se crea valor público y se superan, de manera conjunta y cohesionada, los efectos de la crisis que aún persiste en un número no menor de países. Ello es consistente con el modelo de las

tres esferas del trabajo directivo desde la perspectiva de la creación de valor público (Moore, 1998) donde la triangulación y articulación entre la gestión política (valores, confianza, apertura), la gestión estratégica (expandir espacios para la participación y la colaboración —en el diseño e implementación de políticas, en la producción de servicios—, cambio de la cultura organizativa) y la gestión operativa (adecuación de arquitecturas, estructuras y procesos de gestión al interior de las administraciones de manera más flexible e híbrida) sirven de base para ensayar una nueva forma de liderar la complejidad en una perspectiva que centra su fundamentos en las capacidades de los ciudadanos para ser considerados *aliados o partners*, donde lo principal es nutrir los lazos y vínculos entre estos y los gobiernos, y cuya centralidad se expresa en la relación, la sinapsis desde la cual es factible aprovechar todas las energías vivas de la sociedad en un flujo dinámico que además restablezca los espacios de confianza y visión de futuro.

La apertura de la práctica de la innovación colaborativa vía co-creación, co-diseño o co-producción para, con y a través del usuario final (en otras palabras, involucrando y comprometiendo al ciudadano) no sólo profundiza los vínculos entre la organización y estos, sino que presenta múltiples externalidades positivas que van de la mano con mayores niveles de co-responsabilidad y de reconfiguración de los espacios de confianza sobre los que se sustenta la acción pública y la relación entre gobernantes y gobernados.

Así, y considerando el actual momento histórico, el impulsar el compromiso con los ciudadanos hace referencia a menudo a los mecanismos para fomentar la rendición de cuentas y, en última instancia, a propender a la mejora de la calidad de las políticas y servicios públicos. Sin embargo, cuando se trata de participación ciudadana, dar voz u opinión a los ciudadanos sobre determinados asuntos que les afectan (ya sea por medio de referéndums, cabildos abiertos, plebiscitos u otros dispositivos), es sólo una parte de la ecuación y, a nuestro entender, insuficiente para aprovechar todo el potencial disponible en el tejido orgánico de la sociedad civil. Generalmente se pasa por alto el proceso de cambio institucional

que debe allanar el camino y que, en última instancia, permitiría a los gobiernos responder de manera más efectiva y transversal a los ciudadanos.

Por otra parte, los beneficios asociados al uso intensivo de una matriz participativa —como mejoras en la provisión, mejor focalización o innovación en los servicios públicos— sólo se logra cuando los actores son capaces y están dispuestos a hacer frente a las innovaciones de carácter participativo, tanto a un lado de la ventanilla (*back-office*, funcionarios) como al otro (*front-office* y ciudadanos). La implementación exitosa de las iniciativas de gobierno abierto implica una serie de procesos que son a menudo ignorados, como la creación de marcos institucionales y la elaboración de diseños adecuados de participación. Si a ello añadimos la potencialidad del uso de las TIC, podemos constatar que ellas pueden desempeñar un papel clave como medio para promover una mayor transparencia y apertura, más participación y ampliar los espacios para la colaboración y más allá.

### **5.3. Las bases de un servicio público 2.0: abierto, colaborativo, participativo, distribuido**

*Las organizaciones, por su propia naturaleza, están diseñadas para promover el orden y la rutina. Son ambientes inhóspitos para la innovación.*

Theodore Levitt

En síntesis, cuando hablamos de organizaciones públicas abiertas hacemos referencia expresa a la aplicación del concepto de innovación abierta o colaborativa, un modelo cuyo énfasis está en posibilitar el uso de recursos y la creatividad de redes externas y de la comunidad para amplificar el alcance, velocidad, calidad y adecuación de los esfuerzos por entregar mejores servicios (Nambisan, 2008), lo que permite contar con una diversidad de potenciales activos de innovación (individuales o colectivos) para descubrir, desarrollar e implementar ideas dentro y más allá de las fronteras organizativas del sector público (Eggers y Singh, 2009). Ello, como hemos visto, se conecta directamente con la idea de un gobierno en red.

Además, supone que los usuarios de productos y servicios (públicos) están cada vez más preparados y dispuestos a aportar en los procesos de innovación (Von Hippel, 2005), se trata de un flujo abierto de ideas que potencien la creación de valor público desde dentro hacia fuera y viceversa (Chesbrough, 2009), apertura que permite la entrada a una diversidad de actores más allá de las jerarquías y de las fronteras organizativas, y que se ajusta a desarrollar espacios para el co-diseño y la co-producción de servicios, ya no para los ciudadanos, sino con ellos (Bommert, 2010; Bason, 2010).

## 6. Conclusiones

*Una revolución no se produce cuando la sociedad se adapta a las nuevas herramientas [tecnológicas], ocurre cuando la sociedad adopta nuevas conductas.*

Clay Shirky

Al observar desde una mirada más cultural y desde una interpretación donde se parte de la idea de que la construcción de realidad radica en el lenguaje, las emociones y el espacio conversacional, es posible distinguir la innovación como el surgimiento de una red de conversaciones que entrelaza relaciones y operaciones que ocurren en dominios disjuntos, dando origen a un nuevo dominio relacional y operacional que resulta sorprendente y deseable a la vez (Maturana y Dávila, 2008). En este contexto, la innovación no es en sí, y nos acerca a una visión mucho más radical de la que se ha venido debatiendo en su necesaria aplicación al espacio del gobierno y sus administraciones públicas. Ello se acerca (en parte) a los principios enarbolados por el Manifiesto Cluetrain (2001) donde se establecía que, a fin de cuentas, todo son conversaciones, y de allí el poder transformador del lenguaje como herramienta fundamental para la construcción de "nuevas realidades".

Las organizaciones e instituciones públicas normalmente pueden beneficiarse al desarrollar espacios de colaboración, coordinación y cooperación en todos los niveles (transversalidad) y favorecer la creación de redes inter e intraorganizacionales (lo que en el actual

contexto ayudaría de manera directa en los esfuerzos por generar plataformas para llevar adelante la llamada *interoperabilidad* entre servicios públicos que, más allá de las dificultades técnicas y tecnológicas que pueden existir, obedecen a problemas de carácter cultural, organizativo y muchas veces, de naturaleza política). Y ello tampoco se agota allí: hoy más que nunca antes es posible que en este camino el ciudadano no sea un mero espectador del proceso ni usuario final de sus resultados. Como hemos visto, el tránsito hacia espacios de co-diseño, co-creación, co-producción y colaboración permanente mediante estrategias de *crowdsourcing* (o, mejor dicho, *citizensourcing*) permiten rescatar las mejores ideas disponibles en la sociedad al mismo tiempo que permite resignificar el valor cívico de contribuir a la producción social de bienes y servicios públicos (bajo la emergente mirada de los *commons*, procomún o bienes comunes<sup>13</sup>).

Esto no es ficción. Hoy en día, diversas administraciones públicas en diferentes lugares del mundo están impulsando (y ensayando) nuevas estrategias para cristalizar la retórica de la innovación en un sedimento de prácticas concretas que van de la mano con refrescantes aproximaciones sobre el qué y el cómo innovar en la esfera de lo público, y mucho más allá de lo meramente estatal. Ello, de manera breve, puede sintetizarse en iniciativas que aluden a:

- Encontrar formas en que se puedan facilitar nuevas vías de colaboración intersectorial, a fin de estimular estrategias más innovadoras de desarrollo, distribución y entrega de servicios y políticas públicas;
- Abrazar el emergente concepto de un gobierno abierto, promoviendo el acceso activo de las personas a los datos públicos para desarrollar nuevas aplicaciones y prestaciones basadas en su uso y reutilización, generando a menudo niveles de impacto social que no habían sido ni previstos ni esperados por los gobiernos y sus aparatos administrativos;

---

<sup>13</sup> Modelo de gobernanza del bien común: la manera de producir y gestionar en comunidad bienes y recursos que generan beneficio colectivo, tangibles e intangibles, que nos pertenecen a todos, o bien, que no pertenecen a nadie. Un posible catálogo del procomún incluiría los bienes naturales, científico-tecnológicos y culturales sociales.



- Usando enfoques basados en la idea *Wiki*, a través de la inteligencia colectiva, en los procesos de mejora de los programas públicos y en la redacción de la normativas, regulaciones y legislación (como ha sido el reciente caso de Islandia y su proceso consultivo/participativo para el rediseño de su Constitución Política);
- La experimentación de nuevas formas de *democracia deliberativa*, ya sea en línea o en persona;
- Empoderar a los ciudadanos a través de la co-gestión, co-diseño y/o co-producción de los servicios que necesitan para vivir una vida plena, en lugar de ser tratados como receptores (finales y pasivos) de los beneficios que desarrolla y otorga el gobierno (y en los que hasta hace poco tenían poca o nula influencia directa);
- Explorando nuevas formas para persuadir y estimular en los ciudadanos actitudes individuales que puedan acoger comportamientos *pro bien común* en lugar de intervenir (de la manera clásica) a través de mayor regulación, fiscalización y/o impuestos;
- Servir de catalizador en la creación de fondos adicionales desde el sector privado para generar impacto social y beneficio público (lo que hoy llamamos *crowdfunding*); y
- Mejorar los mecanismos de auditoría y medición de todo el retorno social, ambiental y cívico derivado de la inversión pública en servicios, infraestructura y más allá.

En la actualidad, gran parte de estas nuevas formas de gestionar lo público se cristalizan en torno a la idea de gobierno abierto (Ramírez-Alujas, 2010, 2011). Los orígenes de la actual concepción del término gobierno abierto provendrían de la confluencia de tres movimientos distintos que, por canales diversos, le darían sustento a los planteamientos que hemos presentado:

- *El derecho a saber* [Ver]: Que aglutina todos los avances impulsados por los movimientos ligados al derecho de acceso a la información pública, a la transparencia y rendición de cuentas, y cuyas raíces (para el caso norteamericano) pueden ser encontradas en el ideario generado por algunos periodistas a partir de la década de los años 50 del siglo XX y del apoyo de congresistas de esa

época (como es el caso de John E. Moss Jr.). Vagamente puede encontrarse en los ideales de los padres y fundadores de la democracia americana;

- *Código Abierto (Software libre/Open source)* [Usar]: Articula y relaciona los diferentes movimientos que abogan por la existencia de software libre y plataformas abiertas, sobre la base de contenidos en código abierto y de libre acceso, en materia de permisos, usos y reutilización de datos e información. Las raíces de este movimiento van de la mano con la aparición y desarrollo de los (mal llamados) piratas informáticos o hackers, con las comunidades que trabajan bajo una filosofía abierta (como Linux o el trabajo colaborativo que es visible en Wikipedia); e
- *Innovación abierta/Innovación desde los usuarios* [Hacer]: Que hace referencia a la relación con la captura, facilitación e incorporación activa de las personas en los procesos de innovación y en los resultados generados a partir de ella. En cierto modo, esta vertiente se vincula a los trabajos desarrollados por Henry Chesbrough y Eric von Hippel, aun cuando de alguna forma recogen otras fuentes de inspiración que contribuyen a darle un carácter más sustantivo y práctico desde una mirada enfocada hacia los asuntos públicos en el plano de la participación y colaboración.

De este modo, podríamos triangular que, en el núcleo del concepto de gobierno abierto, se entrecruza el derecho a saber (y acceder a la información en manos del gobierno y administraciones y sacar provecho de la apertura de datos públicos) con el uso de fuentes, códigos y software abierto más el desarrollo de procesos de innovación abierta y orientada por, para, a través y con el ciudadano. Es decir: *ver, usar y hacer*.

## 7. Reflexión final

Tal y como está sucediendo en otras esferas de desarrollo económico y social, los diseños y arquitecturas organizacionales configurados sobre la base de las ideas del siglo XX se muestran totalmente desbordados y han agotado su validez como para dar respuesta a las nuevas realidades en las que nos encontramos hoy en día.

Definitivamente la era industrial (o post-industrial, si se prefiere), cuyos parámetros eran adecuados para un contexto de certidumbre, orden y control, ha dado paso de manera progresiva a la era digital (en un entorno de sociedad y Estado en red), un proceso de transición, en el que los modelos de organización y gestión construidos sobre los pilares del paradigma de la era industrial, está agotado en todas las instituciones que conocemos (Tapscott y Williams, 2011). De allí que sea relevante —sobre todo para instituciones y organizaciones del sector público— tratar de comprender las vías a través de las cuales los nuevos enfoques van encontrando un terreno fértil en el debate sobre la aplicación del concepto de innovación en la gestión pública y sus particularidades. Ese es el reto y, al mismo tiempo, la oportunidad para comprender que la innovación ya no es una opción. Es un imperativo de carácter sistémico para la sobrevivencia de nuestra especie y el sustento de base que permitirá promover una mejor calidad de vida y mayor bienestar colectivo, para, con y a través de todos. Por ello, en estos tiempos agitados y confusos, la innovación que se promueva desde el sector público tiene que ser abierta, distribuida, colaborativa, horizontal, redárquica, democrática. Nos jugamos nuestro presente y futuro en este escenario, sólo nos queda ponernos a trabajar y sumar un esfuerzo colectivo, compartido y comprometido a ello.

## 8. Fuentes de información

Bason, Christian (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. UK: Policy Press.

Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*, New Haven: Yale University Press. Disponible para descarga en: [http://www.benkler.org/Benkler\\_Wealth\\_Of\\_Networks.pdf](http://www.benkler.org/Benkler_Wealth_Of_Networks.pdf)

Bommert, Ben (2010). *Collaborative innovation in the public sector*, *International Public Management Review*, Vol 11, Issue 1, IPMN (Electronic Journal).

Castells, Manuel (2009). *Comunicación y Poder*. Barcelona: Alianza Editorial.  
Chesbrough, Henry W. (2011). *Innovación de servicios abiertos*. Barcelona: Plataforma Editorial.

Chesbrough, Henry W. (2009). *Innovación abierta: nuevos imperativos para la creación y el aprovechamiento de la tecnología*. Madrid: Plataforma editorial.

Cornella, Alfons; Flores, Antonio (2010). *La alquimia de la innovación (Reloaded)*. Ediciones Deusto, Barcelona.

Cornella, Alfons (2012), *Hacia las co-ciudades*. <http://www.co-society.com/es/2012/02/hacia-las-co-ciudades/>

Eggers, William D.; Goldsmith, Stephen (2004). *Governing by network the new shape of the public*. Brookings Institution Press.

Eggers, William .D.; Singh, Shalabh K. (2009). *The Public Innovators' Playbook: Nurturing bold ideas in government*, Deloitte Research and Ash Institute for Democratic Governance and Innovation.

Hamel, Gary; Labarre, Polly (2011). *El salto a la Gestión 2.0*, en *Wall Street Journal*, 25 de abril de 2011. Disponible en: [http://online.wsj.com/article/SB130350709233309467.html?mod=wsj\\_share\\_tweet#printMode](http://online.wsj.com/article/SB130350709233309467.html?mod=wsj_share_tweet#printMode)

Heifetz, Ronald A. (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Barcelona: Editorial Paidós.

Hilgers y Piller (2011). *A Government 2.0: Fostering Public Sector Rethinking by Open Innovation*, Innovation Management eJournal.

Lara, Tíscar (2011). *Wikis para la gestión del conocimiento*. Disponible en: <http://tiscar.com/wiki/index.php/Gestion-Conocimiento> Consulta: 13-03-2012.

Levine, R.; Locke, C.; Searls, D.; Weinberger, D. (2001). *El Manifiesto Cluetrain*. Barcelona: Deusto.

Longo, Francisco (2002). *Institucionalizar la Gerencia Pública: Retos y dificultades*, XI Congreso Catalán de Gestión Pública, Barcelona - Septiembre de 2002.

Longo, Francisco, (2008). *Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea*, en "Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI", Francisco Longo y Tamiko Ysa (eds.). Bellaterra: Barcelona.

Maturana, H.; Dávila, X. (2008). *Habitar Humano en seis ensayos de Biología-Cultural*, Santiago: Instituto Matricético – J.C. Sáez Editor, Chile.

Mendoza, Xavier y Vernis, Alfred, 2008. *El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas*, en "Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI", Francisco Longo y Tamiko Ysa (eds.) Bellaterra: Barcelona.

Moore, Mark H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Editorial Paidós.

Morales Gutiérrez, Alfonso, 2009. "Innovación abierta en el tercer sector: el modelo organizativo 2.0", *Revista Española del Tercer Sector*, 13:17 – 37.  
Nambisan, Satish (2008). *Transforming Government Through Collaborative Innovation*. IBM Center for the Business of Government.

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2010). *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea...*, en *Revista Buen Gobierno*, N° 9, pp. 94-133. Disponible para descarga en: <http://bit.ly/OqJzUu>

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011). *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales*, *Revista Enfoques* Vol. IX, N° 15, pp. 99-125. Disponible para descarga en: <http://bit.ly/z9EXHT>

Ramírez-Alujas, Á.; Vignolo Friz, C.; Potocnjak Cabrera, C. (2003). *El Desarrollo como un Proceso Conversacional de Construcción de Capital Social: Marco Teórico, Una Propuesta Sociotecnológica y Un Caso de Aplicación en la Región de Aysén*. *Revista Ingeniería de Sistemas*, Volumen XVII, Número 1.

Shirky, Clay (2008). *Here Comes Everybody*. The power of organizing without organizations, New York: Penguin Press.

Surowiecki, James (2004). *The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*, USA: Random House.

Tapscott, D.; Williams, A. (2011). *Macrowikinomics*. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial. Barcelona: Paidós.

Von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. Cambridge, MA: MIT Press.



## **Ayuntamiento de Alcobendas. Ventana a la Excelencia\***

Ignacio García de Vinuesa\*\*

Quiero mostrar mis agradecimientos y hacer una especial mención a la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) por su amable invitación a participar en el XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios, y también hacerlo extensivo al ayuntamiento de Cádiz y a todas las personas que han hecho posible la celebración de este importante evento.

Confío en que este extraordinario trabajo que viene realizando la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal desde su creación en La Habana, en 1938, para contribuir al desarrollo, fortalecimiento y autonomía de los municipios, provoque una actitud positiva hacia la calidad de las administraciones locales y sirva para dinamizar de forma permanente la administración local en el proceso de desarrollo nacional de los respectivos países.

Aprovecho esta oportunidad para ofrecer mi disponibilidad y la del ayuntamiento de Alcobendas para colaborar y desarrollar políticas activas con la Organización Iberoamericana de Cooperación Internacional, siempre con el objetivo de mejorar los servicios públicos y potenciar la modernización en la administración pública local.

Permítanme compartir con ustedes la experiencia de Alcobendas como modelo de ciudad y referente en calidad y excelencia dentro de la administración pública.

---

\* Ponencia presentada en el marco del XXIX Congreso de la OICI (Cádiz, España).

\*\* Alcalde de Alcobendas, es Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, presidente de la Comisión de Economía y Empleo de la Federación Madrileña de Municipios.

Con carácter general, la administración pública se enfrenta a un juicio social desfavorable. Los ciudadanos sostienen que hay un exceso de cargos públicos, lamentan la rigidez burocrática de sus instituciones y la lentitud en la tramitación administrativa, ponen de manifiesto la ineficacia del sector público en comparación con el sector privado, etc. Ante esta situación, la necesidad de mejorar las relaciones entre los ciudadanos y la administración se considera hoy un deber inexcusable. La prestación de servicios debe realizarse con las debidas garantías de calidad, justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Para romper estos paradigmas, Alcobendas desarrolla un ambicioso programa de calidad y trabaja con altos estándares de calidad de servicio.

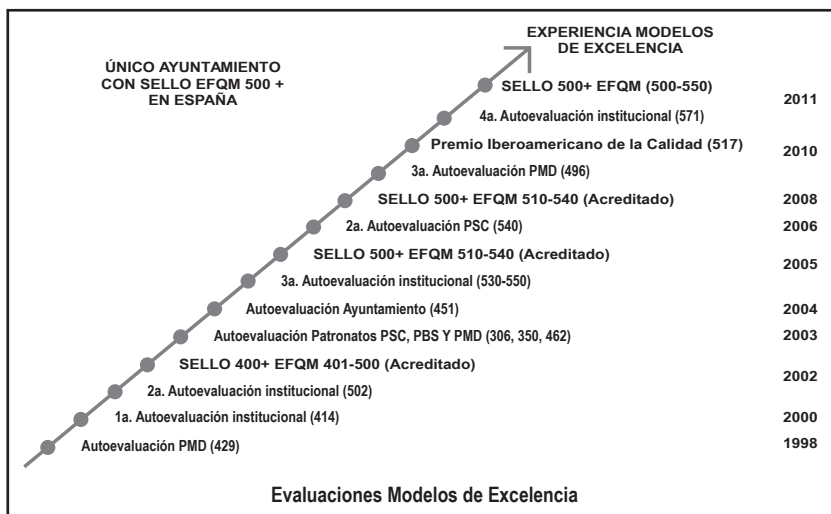
Durante los últimos años, nuestra administración ha trabajado de manera permanente y sistemática en la mejora continua y la orientación de los servicios a los ciudadanos. Hemos mostrado especial sensibilidad en aplicar la calidad y la eficiencia en todos los ámbitos de actuación, buscando fórmulas de cooperación que eliminen gastos innecesarios y que permitan prestar los mejores servicios públicos con el menor coste posible.

Haciendo buena la frase del sabio filósofo Aristóteles: "La excelencia no es un acto, es un hábito", puedo afirmar categóricamente que, en Alcobendas, la excelencia constituye un hábito, siendo un factor distintivo de nuestra gestión. Hacer las cosas bien, buscar la excelencia y la innovación, es la tarea prioritaria de todos los que formamos parte de esta institución.

El ayuntamiento de Alcobendas posee un sistema de gestión basado en el Modelo de Excelencia EFQM (*European Foundation for Quality Management*). Finalizado con éxito el proceso de evaluación para la revalidación del Sello EFQM 500+ de Excelencia Europea el 2 de diciembre de 2011, sólo el ayuntamiento de Alcobendas cuenta con este prestigioso reconocimiento internacional en España. Este sello viene a significar el más alto nivel de autoexigencia establecido por nuestra organización para la mejora continua en beneficio de los ciudadanos. La experiencia acumulada por el ayuntamiento a lo largo



de las diferentes autoevaluaciones EFQM y el nivel de implantación del modelo en las distintas áreas organizativas, constituyen una buena base para ir perfilando un modo diferenciado de entender la cultura de la calidad.



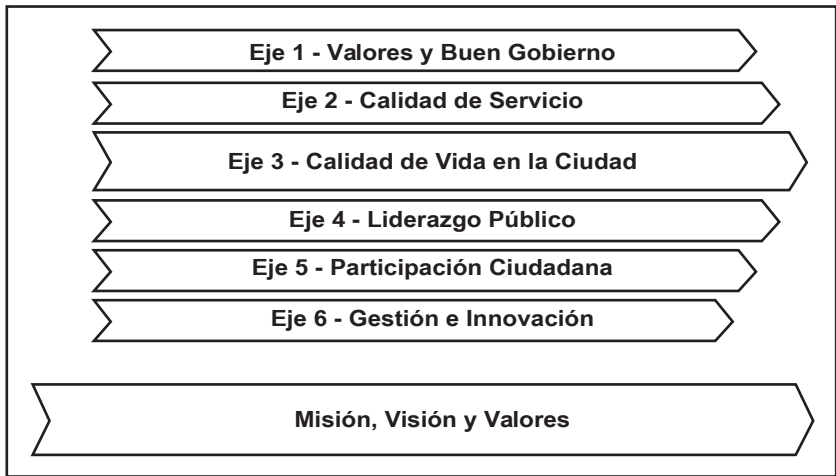
Es evidente que el modelo de excelencia EFQM constituye un factor determinante en el desarrollo de políticas públicas en nuestra administración. Nos encontramos, por tanto, ante una herramienta precisa y decisiva a la hora de definir un escenario adecuado para el desarrollo de la gestión e innovación en nuestra ciudad.

En nuestro afán de seguir mejorando los servicios y procesos, hemos elaborado, aprobado y puesto en marcha el Plan de Calidad 2012-2015, como elemento integrador de las principales iniciativas de calidad, innovación y mejora que se desarrollarán durante la presente legislatura. Todas las actuaciones que contempla el Plan alimentan las estrategias de legislatura que se han identificado, siendo estas las siguientes:

- Promoción de la ciudad, desarrollo económico y empleo;
- Responsabilidad social;
- Gestión responsable y transparencia;

- Calidad de los servicios;
- Participación.

Conscientes de la importancia que reviste la calidad en nuestra organización, el Plan de Calidad 2012-2015 se ha estructurado en seis ejes considerados prioritarios para alcanzar una organización y ciudad excelentes.



Es indudable que la actual situación de ajustes en la administración pública, nos hace reflexionar sobre la necesidad imperiosa de trabajar con calidad y gestionar con criterios de eficiencia los servicios que prestamos a nuestros vecinos. De esta premisa parte nuestra responsabilidad de aprobar el Plan de Calidad 2012-2015 en la institución.

Por otra parte, Alcobendas evidencia también su compromiso con la excelencia mediante la implantación de Sistemas de Gestión de Calidad ISO 9001 y la certificación de los mismos por parte de organismos externos acreditados. La implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad es una garantía para poder conseguir el objetivo de conformar una administración pública local democrática, moderna, transparente, eficaz y eficiente. Actualmente, están certificados los

siguientes servicios municipales: Laboratorio Municipal, Servicio de Licencias y Disciplina Urbanística, Servicio de Atención Ciudadana, Centro de Atención Integral a las Drogodependencias y Servicio de Juventud.

El contenido de este artículo aglutina algunas de las herramientas de gestión de calidad que están plenamente integradas en los trabajos cotidianos de la organización. De este modo, en la línea estratégica de mejora de la gestión municipal se encuadran las *cartas de compromiso*. Las cartas de servicio o de compromiso tienen dos dimensiones fundamentales:

- *Externa*, es decir, de orientación hacia los ciudadanos, en la que nuestra administración se muestra receptiva y comprensiva con los requerimientos de la ciudadanía, por un lado, y por otro, respetuosa con sus derechos y los valores de nuestra sociedad.
- *Interna*, como herramienta de calidad que proporciona una visión de la gestión por procesos y que añade valor en el diseño y provisión de los servicios.

En este sentido y, después de un prolongado y riguroso proceso de análisis interno, el ayuntamiento aprobó una metodología para la elaboración, evaluación y revisión de las cartas de compromisos en el año 2009.

Desde entonces, son muchos los servicios municipales que, voluntariamente, han considerado las pautas generales de esta instrucción y han elaborado cartas de servicio; siempre con la colaboración del Área de Planificación y Calidad. Con el propósito de continuar siendo una administración receptiva con los vecinos, la Policía local de Alcobendas, el Patronato Municipal de Deportes, el Servicio de Atención Ciudadana, el Archivo Municipal, las Escuelas Infantiles, Parques y Jardines, y el Servicio de Mayores, han elaborado cartas de compromisos.

El ayuntamiento de Alcobendas afronta los retos del futuro como una administración receptiva y comprensiva con los requerimientos de

los ciudadanos. No podemos eludir el hecho de que los diferentes agentes de la ciudad son cada vez más exigentes y esperan servicios de información más accesible y de mejor calidad. El caso es que, en la actualidad, la adaptación de la administración pública a las necesidades y expectativas de los ciudadanos es, si cabe, más importante que nunca.

Conscientes de esta realidad, el ayuntamiento de Alcobendas ha creado el Observatorio de la Ciudad, con la finalidad de obtener información de las demandas de los vecinos y, de esta forma, diseñar y adecuar nuestros servicios a sus necesidades, asegurando su satisfacción permanentemente.

Sabemos que nuestra organización está en constante movimiento y, por ello, una de nuestras prioridades es ser una administración receptiva, transparente e innovadora. Por esta razón, el banco de datos del Observatorio de la Ciudad se convierte en el repositorio donde se trata y explota la información recopilada para poder extraer el conocimiento que ayude a la toma de decisiones.

La imagen global que tienen los vecinos de Alcobendas respecto a los servicios que presta el ayuntamiento es de accesibilidad, proactividad, fiabilidad y transparencia. Estas consideraciones sustentan la idea de Alcobendas como modelo de ciudad. Nuestra vitoreada posición dentro de la administración pública queda avalada por los numerosos premios y reconocimientos recibidos, destacando entre ellos: el Sello Europeo de Excelencia 500+ (2005, 2008 y 2011), el reconocimiento plata del Premio Iberoamericano de la Calidad (2010), el Primer Premio a la Excelencia y Calidad del Servicio Público de las Entidades Locales en la Comunidad de Madrid (2007), Premio Alcobendas Protege Tus Datos (2008), Sello Calidad Madrid Excelente (2009 y 2010), o el Premio Europeo a las Mejores Prácticas en Protección de Datos (2008).

Resulta particularmente relevante la importancia que para Alcobendas han tenido estos reconocimientos. Durante la legislatura, hemos avanzado notablemente en materia de modernización de la gestión pública y esta labor ha sido reconocida por distintos organismos externos.

Nuestro gran desafío es continuar trabajando para elevar los estándares de calidad que caracterizan al ayuntamiento de Alcobendas. Somos plenamente conocedores de que la gestión de la calidad se presenta, hoy en día, como una eficaz estrategia para afrontar la continua modernización y legitimidad que diariamente deben responder las organizaciones públicas. No cabe duda que la mejora de la gestión pública es un objetivo cada vez más asumido a través del desarrollo de los modelos de excelencia y la búsqueda de una mayor calidad de las organizaciones y los servicios públicos.

En ese sentido, otro de los ámbitos en los que se ha hecho especial hincapié ha sido la transparencia municipal. El ayuntamiento de Alcobendas en el último lustro ha realizado un gran esfuerzo para fortalecer su estructura apostando firmemente por la transparencia. La información institucional organizativa y de planificación atesoran los resultados en los tres Informes de Transparencia Internacional situándose, en el último ITA del año 2010, en lo más alto del ranking de instituciones públicas locales de España en materia de información, relación con los ciudadanos, contratación de servicios, urbanismo y obras.

La institución aboga por la transparencia de la actividad pública para afrontar el buen gobierno sustentando su actividad en los siguientes principios básicos:

- Gestión eficaz y eficiente para satisfacer el interés general de los ciudadanos.
- Ejercer de buena fe y con dedicación el servicio público.
- Ser imparcial e independiente, escuchando a todos los ciudadanos.
- Responsabilidad y garantía de la calidad, protección y conservación de los recursos públicos.

La transparencia es la seña de identidad del ayuntamiento de Alcobendas, y las nuevas tecnologías un aliado para poder divulgar la acción pública. Ponemos al alcance de cualquier ciudadano y empresa todos los datos municipales en materia de presupuesto,

contratación, información, participación y estructura de la organización en la web municipal [www.alcobendas.org](http://www.alcobendas.org). Disponemos de herramientas en continua escucha para saber las demandas de nuestros conciudadanos por medio de la participación directa en la elaboración de presupuestos participativos en Juventud, Sugerencias y Reclamaciones, Juntas de Distrito, etc.

Como máximo responsable de la institución, mantengo reuniones con los vecinos de la ciudad para charlar sobre las calles donde viven, el funcionamiento general de Alcobendas, los servicios públicos, la situación económica o lo que ellos quieran plantearme.

También hay que considerar otro factor importante a analizar, y vinculado estrechamente al tema de la transparencia, como es el ámbito económico, sobre todo teniendo en cuenta el momento actual que vivimos.

La estabilidad presupuestaria es clave en la política nacional y europea y, por supuesto, en el ámbito municipal no podemos ser indiferentes a esta premisa. Desde el año 2009, la Brújula Económica de Alcobendas se consolida como instrumento de transparencia y responsabilidad al servicio de la economía global.

En el último Informe correspondiente al año 2011, se destacan algunos puntos fuertes de la gestión económica del ayuntamiento de Alcobendas como:

- a. Austeridad: racionalización del gasto municipal y estabilidad presupuestaria y financiera.
  - Posición económica: superávit presupuestario en 2011 y en los últimos 4 años.
  - Posición financiera: bajos ratios de deuda:
    - o Endeudamiento relativo (Deuda municipal/Presupuesto consolidado total de un 26.0% en 2011).
    - o Deuda (% PIB) en España previsto para 2011 de un 68.8% y en Alcobendas de un 0.5%.
    - o Esto permite mantener una calificación crediticia a 31 de diciembre de 2011 de AA-. Sin demora en el pago a

proveedores: el periodo medio de pago a final de 2011 era de 36.81 días.

- Presión fiscal reducida: congelación de tipos impositivos para 2011 y baja presión fiscal comparada: el esfuerzo fiscal relativo Top 10 municipios de mayor población de la Comunidad de Madrid: en IBI (Impuesto sobre bienes inmuebles) fue el 2º, en vehículos el 1º, y en IAE (Impuesto sobre actividades económicas) el 3º.
- b. Plan estratégico de desarrollo económico, fomento del empleo y comercio 2011-2014. Pilota sobre dos objetivos estratégicos: fortalecer el tejido empresarial y facilitar el empleo.

En 2011 se ha mantenido, a pesar del entorno recesivo, el dinamismo empresarial (en 2011 se han producido 376 nuevas instalaciones de actividades económicas y otras 256 empresas han cambiado de titularidad) y un relativo optimismo de las empresas instaladas en la ciudad (un 54.4% de las empresas de Alcobendas tienen como expectativa para el año 2012 mantener su volumen de negocio, y un 21.2% tienen expectativas de crecimiento).

Con 481 empresas extranjeras, Alcobendas ocupa el primer puesto en el Top 10 "Empresas extranjeras en las Grandes Ciudades de Madrid 2011", más del doble que el segundo municipio.

La tasa de paro registrado en Alcobendas es de un 6.4% a diciembre de 2011, contrastando con un 14.9% de la Comunidad de Madrid y un 20.5% del conjunto de España.

En definitiva, el objetivo de las instituciones locales no debería ser otro que el de contribuir a la construcción de la democracia avanzando y trabajando día a día para ser mejores gestores, y buscando siempre la excelencia y la mejora continua. Sólo así podremos garantizar el buen gobierno y la transparencia que nos haga seguir gestionando el bien de todos, para todos.

Para terminar, quiero felicitar a todos los que, de manera activa, contribuyen a mejorar la calidad de la administración pública. Experiencias exitosas como las que se han presentado en este XXIX

Congreso Iberoamericano de Municipios, contribuyen al desarrollo y fortalecimiento de los municipios y, además, constituyen una excelente ocasión para debatir y profundizar en los numerosos desafíos que tienen las administraciones locales. Por ello, deseo agradecerles su colaboración, y animarles a seguir contribuyendo a crear una administración local mejor en el ámbito iberoamericano mediante la calidad, la excelencia y la innovación.

Muchas gracias.



## La colaboración público-privada como estrategia para la sostenibilidad de las funciones y servicios locales

Juan Manuel Guimeráns Rubio\*

### Resumen

Las colaboraciones público-privadas (CPP), en buena parte del mundo, pese a diversas barreras iniciales, son una realidad muy consolidada, habiéndose extendido su utilización extraordinariamente en el marco de la revolución de las grandes infraestructuras nacionales e internacionales producida en el último cuarto del siglo XX y el comienzo del XXI. En el ámbito local, sin embargo, los datos generales apuntan a la debilidad en su uso por parte de las diferentes corporaciones, con la posible excepción del Reino Unido. Aparte de razones de pura técnica normativa, dentro del tradicional “olvido” de la administración local en las normas nacionales, la clave de la falta de desarrollo de las CPP en el ámbito local está en sus características tradicionales de —sin perjuicio de las grandes conurbaciones— dispersión y atomización, prima facie incompatibles con este tipo de fórmulas.

Con carácter general las CPP en España, Portugal e Iberoamérica, y a pesar de notables pero escasas excepciones, siguen enfrentándose a barreras de partida que resulta complejo superar. Barreras terminológicas y barreras ideológicas. Barreras que hacen difícil mantener un debate sereno y preciso sobre las posibilidades reales de las CPP como alternativa de gestión de servicios y funciones públicas en tiempos de crisis. Tanto la denostación de partida como

---

\* Director del Área de Cultura, Comercio y Turismo del Ayuntamiento de Valladolid (España).

la devoción irreflexiva son enemigos poco sostenibles, pero eficaces, para un desarrollo adecuado y productivo de las fórmulas CPP que han funcionado, y muy bien, allí donde son aplicadas con rigor.

El concepto de las CPP resulta útil, como mínimo, para reflexionar sobre la nueva cultura que la sociedad reclama a las administraciones públicas, y especialmente a las corporaciones locales, y que se haya en íntima relación con su sostenibilidad, y más aún con su pura y simple supervivencia. No se trata de “inventar” nuevos conceptos o contratos, sino de entender el mensaje que el mercado y los ciudadanos lanzan a quienes tienen encomendada la gestión de los asuntos públicos, por encima de proclamas y presunciones.

Las CPP pueden ser una solución eficaz en contextos financieramente complejos y ante proyectos complejos, pero no son soluciones mágicas y deben ser perfectamente estudiadas, garantizando la neutralidad del examinador, para evitar que se conviertan en regalos envenenados a largo plazo. Primero hay que definir el proyecto, posteriormente elegir el método (nunca al revés). Las CPP, en fin, son una oportunidad de mejora para el servicio público, también el local, pero inadecuadamente ejecutadas pueden ser la causa de su destrucción, y para evitar ese riesgo es esencial seguir unos pasos básicos y garantizar determinadas cautelas ya ampliamente reconocidas en la experiencia acumulada en todo el mundo.

## **1. Las colaboraciones público-privadas (CPP). Concepto**

Es pertinente que un Congreso de Municipalistas que se desarrolla en un contexto internacional marcado por turbulencias financieras dedique un espacio, siquiera breve, a analizar un tipo de fórmulas de gestión de proyectos públicos como las denominadas colaboraciones público-privadas. Fórmulas aparentemente novedosas —en ocasiones presentadas como panacea para los problemas de cualquier tipo de administración—, pero fórmulas al fin y al cabo, complejas, que requieren para su éxito de un conocimiento preciso, no sólo de las técnicas internas de desarrollo, sino antes aún de los principios básicos que se encuentran en la esencia misma del concepto de colaboración entre un ente público y uno privado.

Dedicaremos las próximas páginas a reflexionar sobre la viabilidad en el ámbito local, y en estos tiempos de cambio, de las diferentes formas de gestión agrupadas bajo este término cada vez más popular en todo tipo de ámbitos: la colaboración público-privada (CPP) —que sería preferible utilizar, a mi juicio, en plural: colaboraciones público-privadas—; expresión que presenta un contenido polisémico sobre el que hemos tenido ocasión de reflexionar con anterioridad<sup>1</sup>, y que se complica aún más al provenir, en su acepción más reciente, de la cultura anglosajona, en la que se encuentra en permanente evolución<sup>2</sup>.

El término, para ampliar la complejidad, no es utilizado de modo uniforme siquiera en el ámbito de la lengua española, pues en numerosos textos, a uno y otro lado del océano, observaremos una utilización extensiva de *asociaciones público-privadas*, *partenariados públicos-privados* y *participaciones público-privadas*. Sin mayores disquisiciones podemos concluir que todos estos términos son, en buena medida, sinónimos.

Pese a este origen inmediato, la CPP no es un concepto extraño a la tradición jurídica iberoamericana, y mucho menos a la práctica de las administraciones locales en nuestros países, existen experiencias jurídicamente reguladas de planificación, desarrollo y gestión conjuntos (entre entidades locales y actores privados) de proyectos, obras y servicios, desde hace, como mínimo, más de un siglo y medio, y antes aún, desde tiempos tan lejanos como lo de los antigua Roma.

---

<sup>1</sup> Sobre las diferentes facetas que presenta el término “colaboración público-privada”, véase Guimeráns, J. M. (julio de 2007, p. 73-85).

<sup>2</sup> “La expresión «colaboración público-privada» carece de definición en el ámbito comunitario [de la Unión Europea]. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio.” Comisión Europea (2004, punto I.I). Este texto es fundamental en cualquier aproximación al fenómeno de la colaboración público-privada en Europa.

Terminológicamente, sin embargo, el concepto anglosajón *Public-private partnerships* (PPP), origen de nuestra moderna CPP, no ha sido recogido en nuestros ordenamientos jurídicos hasta tiempos muy recientes. En España, la primera recepción literal del término colaboración público-privada se produce en el preámbulo del Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, y hasta la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, no se incorpora la básica distinción entre CPP institucionalizada y CPP contractual. La tardía recepción normativa ha venido acompañada de un “retorcimiento” idiomático digno de mejor causa, que poco ha ayudado a la extensión del uso de estas herramientas —por ejemplo en el art. 11 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (hoy Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), con su alambicado “contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado”.

En Latinoamérica la situación, lógicamente, varía de unos a otros países, pero podemos afirmar que la recepción normativa de este nuevo concepto ha sido igualmente tardía y “temerosa”. Según los datos aportados por el estudio *Infrascope*, de *The Economist* (2010), de los 19 países latinoamericanos participantes en el estudio, cuatro han reformado su marco normativo en materia de PPP desde el 2009, destacando los casos de Chile, México y Panamá, mientras otros tantos están desarrollando debates sobre posibles reformas (República Dominicana, El Salvador, Honduras, Uruguay o Paraguay). Con carácter general, y siguiendo las indicaciones del FMI estas reformas persiguen que el sector público concentre sus esfuerzos en los servicios básicos y deje margen para la inversión privada en otras áreas.

Sea cual sea el marco institucional y normativo del país, el moderno término colaboración público-privada hoy en día es aplicable a un modelo de gestión de proyectos públicos —obras, servicios, suministros<sup>3</sup>—, cuyo elemento distintivo consiste en la cooperación

---

<sup>3</sup> Tradicionalmente, en el mundo anglosajón, se ha exigido la presencia de un mínimo de infraestructura en cualquier proyecto para ser reconocido como CPP, aunque la gran expansión de formas CPP en los últimos años, unido a la flexibilización del

de una o más entidades públicas, y una o más entidades privadas que comparten, durante un periodo de tiempo medio o largo, los riesgos y los beneficios que dicho proyecto implica. Frente a los modelos clásicos (exacción o contratación de resultado) con los que las administraciones han hecho frente a la satisfacción de necesidades públicas, las CPP se presentan como una vía alternativa para determinado tipo de proyectos, en los que el conjunto de “valores” aportados por las partes supera, en resultado final, a la mera suma original. Y precisamente ahí, en el concepto de multiplicación de valor, es donde encontramos su utilidad más evidente en los momentos actuales, incluso por encima de la inmediata aportación de financiación a proyectos que no pueden sostenerse exclusivamente por las arcas de las administraciones públicas.

Más allá de las iniciales reticencias a las fórmulas de colaboración público-privada, patentes en la confusión con otros conceptos que nada tienen que ver con ellas (privatización, externalización, huida del derecho administrativo), las CPP suponen, en suma, un cambio fundamental en la cultura tradicional de las administraciones públicas de tipo continental. Esa es su verdadera esencia: la referencia a una nueva cultura, que partiendo del fundamento económico ya mencionado, nos lleva a una reflexión sobre el nuevo fundamento político de las administraciones públicas en el siglo XXI, alejado de las relaciones de mero dominio inmediato sobre los administrados (sean estos ciudadanos individuales, agrupaciones de ciudadanos o entidades de base económica) y ligado, esencialmente, a las relaciones de cooperación en las que la posición de la Administración va dejando de estar presidida exclusivamente por el concepto de potestad pública (*potestas*), y pasa a hacer referencia, cada vez más, al concepto clásico de autoridad (*auctoritas*), como trasunto de calidad y prestigio.

---

concepto de infraestructura —ligada al desarrollo de las nuevas tecnologías— cuestiona evidentemente esta exigencia, que ya no lo es en la definición del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (art. 11).

Un nuevo fundamento político y un nuevo contexto económico exigen también nuevos conceptos operativos, presentes en cualquier forma concreta de gestión de proyectos amparada bajo el paraguas de las CPP, y con los que el gestor ha de familiarizarse: gestión global de los proyectos, relación valor-precio, especialización y optimización y, evidentemente, cooperación. La definición y análisis de estos conceptos excede con mucho de las pretensiones de esta ponencia, pero su estudio resulta imprescindible para un uso eficaz de las CPP<sup>4</sup>.

## 2. Situación actual de las CPP en España y Europa

Las CPP contemporáneas, como hemos indicado, tienen su origen en el mundo anglosajón y han alcanzado cotas de máximo desarrollo en las últimas décadas del siglo XX partiendo del Reino Unido y Australia. A principios del siglo XXI su presencia es universal. Una tendencia arrolladora de crecimiento en el uso de fórmulas CPP que parecía no tener fin, pero que también se ha visto afectada por la crisis económica —especialmente financiera— internacional, toda vez que el componente financiero no es exclusivo pero sí ineludible en las CPP.

Centrándonos en el ámbito europeo, la utilización de las CPP alcanza su máximo histórico en 2007 y toca fondo en 2009, para repuntar, tímidamente aún, en 2010, manteniéndose en términos similares en 2011 (EPEC, 2011). El entorno europeo hoy, como hace una década, se sigue caracterizando por el liderazgo del Reino Unido en cuanto al número de proyectos que utilizan fórmulas CPP —pese a la fuerte restricción que el actual gobierno conservador-liberal ha aplicado al programa de CPP impulsado por los laboristas a lo largo de tantos años—, acompañado de una extraordinaria actividad en Francia y un paulatino decrecimiento en España, líder en valor total de proyectos hace pocos años, cuyas cifras son cada vez menores debido especialmente a la reducción de los grandes proyectos de infraestructura del transporte, pese a lo cual seguimos siendo el 4º país de Europa en volumen de operaciones y el 6º en valor total.

---

<sup>4</sup>Sobre la relación entre CPP y la nueva cultura administrativa, y el análisis en profundidad de los conceptos básicos de las CPP, véase Guimeráns, J. M. y Rodríguez, I. (2010).

En lo que se refiere al tipo de proyectos, el estudio del *European PPP Expertise Centre* (EPEC) muestra, en 2011, una continuidad en la tendencia a la reducción del número de proyectos y al incremento de su presupuesto individual. Tras un largo periodo en el que las CPP, al amparo de una coyuntura financiera especialmente boyante, se iban aplicando, cada vez más, a proyectos de tamaño medio (más de 100 millones de euros), el mercado parece volver a exigir una dimensión importante para asegurar la rentabilidad y viabilidad de los proyectos (el 8% de los contratos acaparó el 63% del presupuesto). Ello es achacable al alargamiento de los plazos de amortización de las inversiones por la exigencia de mayores flujos económicos, en presencia de tipos de interés inciertos.

Igualmente se mantiene la tendencia de formalización de proyectos CPP en sectores ajenos a las infraestructuras del transporte (origen y campo tradicional de este tipo de transacciones), volviendo a superar el 50% del mercado europeo en términos de número de operaciones (aunque sólo el 42% en presupuesto total), en sectores tan diversos como el de las infraestructuras educativas, servicios públicos generales, prisiones y seguridad o sanidad, así como el mantenimiento de utilización de CPP en otros menos "evidentes" como el de las infraestructuras deportivas.

A pesar de las incertidumbres actuales en todos los ámbitos, y lo cambiante de los datos, sigue siendo relevante tener en cuenta el mercado europeo como anticipo de las tendencias futuras, y en especial para las entidades locales el desarrollo que tengan las líneas de inversión en otros países en sectores no exclusivamente ligados a infraestructuras del transporte y a la sanidad, como es el caso de las infraestructuras deportivas o escolares, cuyo mantenimiento tantos quebraderos de cabeza genera a las corporaciones locales en España y en otros muchos países.

En lo que se refiere al concreto caso español, existen experiencias asimilables a las CPP modernas desde el siglo XIX (el ejemplo clásico es la expansión de la red de ferrocarriles sobre la base de acuerdos de concesión), aunque la recepción de las técnicas más actuales se

produce tardíamente respecto de otros países. Sólo a partir de la segunda mitad de la década de 1990, como complemento a amplios programas de desregulación de servicios generales prestados desde el sector público, se generaliza el uso de fórmulas CPP contemporáneas, alcanzando plena recepción en los grandes planes de infraestructuras con que se abre el nuevo siglo (Plan de Infraestructuras 2000-2007 y el Plan estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020).

Normativamente, es la reforma de 2003 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con la incorporación del contrato de concesión de obra pública, la que de modo claro abre la puerta a los nuevos modelos de CPP, posibilidad que aprovechan algunas Comunidades Autónomas (Madrid, Valencia o Andalucía, entre las más ambiciosas), incorporando las CPP en nuevos sectores: hospitales, telecomunicaciones, prisiones o edificios para oficinas públicas. España se convierte así, a principios de este siglo, en el segundo país de la Unión Europea en la apuesta por fórmulas CPP, solamente por detrás del Reino Unido, sin que el cambio de signo político en el gobierno de la nación (2004) supusiera una reducción del recurso a las CPP.

Este avance general de las CPP no ha sido, sin embargo, equilibrado, ni por sectores ni por niveles territoriales. Es cierto que la propia lógica de los proyectos CPP, que exigen dimensiones extraordinarias, tanto en plazo como en inversión, hace que no todos los sectores sean idóneos y que las entidades administrativas de menor tamaño tengan más dificultades en hacer uso de estas fórmulas de gestión. Pero también es cierto que la regulación española no ha ayudado en absoluto al desarrollo de proyectos, fundamentalmente por la deficiente trasposición de las Directivas Comunitarias (2004/17/CE y 2004/18/CE) en materia de CPP, primero en la LCSP de 2007, y más tarde en sus sucesivas y tenues reformas, que no han mejorado un panorama en el que resulta especialmente significativa la incapacidad del legislador español para sacar adelante la imprescindible normativa sobre financiación, prevista en la D.A. 10ª de la LCSP, y que cuatro años después no ha sido posible aprobar (el Texto Refundido se limita a incorporar la, por otra parte interesante, regulación de



2003). No podemos decir que haya sido una sorpresa, dado el talante claramente limitativo de las fórmulas CPP definidas por el legislador de 2007, plagadas de prejuicios sobre estos métodos de gestión de proyectos.

Las normas aplicables al efecto desde 2007 han estado, en fin, más presididas por el ánimo de evitar desmanes, que por el de facilitar la gestión de proyectos, y como ya era fácil de intuir (Guimeráns, 2007, p. 83) las nuevas fórmulas contractuales han devenido prácticamente inútiles. Ello se refleja (evidentemente en un contexto financiero que poco ha ayudado) en las cifras de contratos suscritos bajo la nueva forma de contrato administrativo “de colaboración entre el sector público y el sector privado”. Desde la entrada en vigor de la LCSP, los anuncios de licitación de este tipo de contrato han sido mínimos, y especialmente escasos en el ámbito local. En concreto, en los primeros cuatro años de vigencia de la Ley, en el BOE (marzo de 2012) se han publicado por entidades locales 11 anuncios de licitación de contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, de los cuales sólo 5 han sido finalmente adjudicados hasta la fecha.

Entre tanto, el ritmo de utilización de otras fórmulas que se incluyen dentro del amplio concepto de colaboración público-privada contractual (que también abarca la concesión de obra pública y la concesión de servicio público) ha seguido con un ritmo más o menos constante, pero de volumen reducido, con las variaciones propias de los ciclos marcados por la coyuntura financiera y política<sup>5</sup>. Otro tanto cabe decir de la llamada CPP institucional (básicamente centrada en fundaciones privadas de patronato mixto y sociedades mercantiles de economía mixta), cuyo desarrollo alcanzó cotas extraordinarias a finales de los años noventa y comienzo del presente siglo, para

---

<sup>5</sup> En el ámbito local español (municipios y diputaciones provinciales), según datos del BOE, en todo el año 2011 se han publicado 15 anuncios de licitación de concesiones de obra pública y sólo 4 de concesión de Servicios públicos. En 2010 fueron 26 de obra pública y 10 de servicio, en 2009, 49 de obra pública y 5 de servicio, y en 2008, 26 de obra pública y 8 de servicio.

encontrase hoy en día en el punto de mira de todos los programas de recorte de déficit público, víctimas, en muchos casos, del uso espurio, y no profesional, de fórmulas cuya razón de ser no era el incremento flexible del gasto, sino su eficiencia y la incorporación de financiación privada para el desarrollo de proyectos públicos.

### 3. Las CPP en Iberoamérica

Desde hace años, las naciones iberoamericanas vienen desarrollando, salvo excepciones contadas, programas de reforma normativa e institucional para mejorar sus capacidades de ejecución de infraestructuras mediante CPP. El estudio 2010 Infrascopes (realizado por *The Economist*, por encargo del Fondo de Inversión Multilateral (MIF), perteneciente al Banco de Desarrollo Interamericano, y con financiación del Gobierno de España) hace hincapié en la disposición general de los diferentes países a considerar las CPP como fórmulas viables para acometer los grandes retos en materia de inversión en infraestructuras básicas.

El estudio destaca la necesidad de avanzar en las reformas normativas, toda vez que los ordenamientos jurídicos de la mayor parte de los países (con las notables excepciones de Chile y Brasil, como países más destacados, junto a México o Perú en una posición también importante) son muy débiles, no habiendo avanzado al mismo tiempo la demanda gubernamental de inversión privada y el fortalecimiento de la seguridad jurídica necesaria para llevar a acabo proyectos de envergadura.

Son de destacar los esfuerzos desarrollados por Colombia y Uruguay para acceder a este grupo que quiere aprovechar las CPP, esfuerzo que es más claro en aquellas naciones con economías en fuerte crecimiento y con mercados de inversión más dinámicos, aunque en ocasiones ello se deba a circunstancias en absoluto económicas, como sucede en Chile a partir del terrible terremoto de principios de 2010, o Brasil, con la demanda asociada a los grandes eventos deportivos de 2014 y 2016.

Sin embargo, se constata que la resistencia a las CPP persiste en muchos ámbitos geográficos (destacando países como Venezuela, Nicaragua o Ecuador), lo que hace inviable la atracción de inversores que no encuentran un mínimo de confianza en la esencia de estas fórmulas, que no es otra que la leal colaboración entre entidades públicas y privadas.

El espacio para profundizar en estas fórmulas de gestión es, por tanto, muy grande en América Latina, y especialmente en lo que se refiere al ámbito local y regional, en el que el nivel de desarrollo de proyectos CPP es excepcionalmente bajo. De hecho sólo seis de los 19 países latinoamericanos estudiados por Infrascopes permiten implementar proyectos CPP a escala subnacional, destacando el caso de Brasil, como el más abierto (bien es cierto que a nivel de Estados y no tanto de municipios) (The Economist, 2010), junto a los de México, Chile, Colombia y Perú.

La conclusión general, respecto de la implicación local en proyectos CPP en Latinoamérica, a salvo de las excepciones indicadas, es que existe una amplia dificultad para planificar e implementar proyectos de PPP subnacionales, bien por la falta de interés del gobierno nacional, bien por la necesidad de concentrarse en proyectos de dimensión suprarregional, o bien porque el marco normativo y político para aprobar los proyectos subnacionales son demasiado engorrosos y sólo conducen a proyectos a nivel nacional. Valga por todas la afirmación que se hace en Infrascopes (The Economist, 2010) sobre la situación de un país como Argentina, potencialmente idóneo —por extensión, recursos económicos, fortaleza municipal y requerimientos de grandes infraestructuras—, del que se afirma que: “la sólida capacidad y los programas regionales y municipales se ven bloqueados por la oposición del gobierno federal”, evidentemente por todas o algunas de las razones anteriormente mencionadas.

#### **4. Las CPP y la sostenibilidad de servicios y funciones locales**

Hemos reflexionado brevemente sobre la situación de partida y hemos examinado algunos datos que definen el contexto internacional

en el que se desenvuelve este complejo de fórmulas de gestión de proyectos aglutinado bajo el término de colaboración público-privada.

Corresponde ahora analizar hasta que punto pueda ser la colaboración público-privada una de las respuestas, en términos de gestión, en estos tiempos de crisis para la sostenibilidad de los servicios y funciones de las corporaciones locales y, en caso afirmativo, cuáles sean las condiciones que deben cumplirse para alcanzar el éxito en estos sistemas por naturaleza complejos.

El abanico de fórmulas que se reúnen bajo la “marca” CPP ha visto favorecida su expansión en el pasado por su capacidad evidente para aflorar recursos económicos (privados) a corto plazo que permitían a las administraciones públicas acometer programas de inversión inasumibles exclusivamente con recursos públicos. Pero tras esa razón inicial para acudir a fórmulas CPP, la experiencia indica que los proyectos gestionados mediante colaboración con entidades privadas realmente han aportado “valor” a las Administraciones implicadas cuando, a las ventajas puramente financieras, se ha unido la transferencia de conocimiento entre los socios (público y privado) y el mejor aprovechamiento de las capacidades de cada una de las partes en un proyecto común.

En la actualidad, las dificultades económicas del sector público, muy especialmente del local, sometido a dificultades —legales en unos países, y económicas en casi todos— para acudir a vías de financiación vinculadas al endeudamiento, vuelven a traer a primera línea la alternativa de la “colaboración” o “asociación” con entidades privadas para el desarrollo de todo tipo de proyectos. Sin embargo, la crisis crediticia del sector privado limita las posibilidades clásicas de la CPP, basadas en el endeudamiento privado sobre activos públicos. Se abren pues las puertas a nuevos modelos de colaboración, que trascienden incluso el concepto público-privado, para entrar de lleno en fórmulas mixtas que permiten la aplicación de esquemas, valores y conceptos propios de la CPP clásica a colaboraciones entre entidades exclusivamente públicas.

La viabilidad en el uso de estas fórmulas para acometer proyectos complejos en tiempos de crisis va a estar en directa relación con la capacidad de la administración implicada, en este caso una entidad local, para ser eficiente en la utilización de recursos escasos; eficiencia que es más difícil alcanzar en solitario en un entorno cada vez más competitivo también para las entidades públicas.

En este sentido, las CPP presentan oportunidades y riesgos para la entidad pública implicada (también para la privada, obviamente). Para identificar unas y otras es fundamental no perder de vista la base de este fenómeno, que no es otra que la concurrencia de dos condiciones *sine qua non*: existencia de una oportunidad de negocio para el sector privado, y posibilidad real de beneficios para el sector público derivados directamente de la colaboración de un socio privado (sea en términos financieros, de gestión o de calidad).

#### 4.1. Ventajas comparativas

La Comisión de la Unión Europea (marzo de 2003) y la doctrina más reconocida (Burnett, 2007) determinan para la entidad pública tres grandes ventajas comparativas que a priori se derivan de las CPP respecto de otros sistemas de gestión de proyectos:

- *Incremento de los recursos para la financiación de programas de infraestructuras o de servicios públicos.* Esta oportunidad está directamente vinculada al hecho de que la operación CPP no consolide en el déficit de la entidad pública porque haya riesgos financieros efectivamente asumidos por el socio privado<sup>6</sup>.
- *Incorporación "en tiempo real" de las innovaciones en materia tecnológica,* por cuanto existe una presunción de que la gestión

---

<sup>6</sup> Eurostat recomienda "que los activos incluidos en una asociación público-privada se clasifiquen como activos no públicos, y por tanto sean contabilizados fuera del balance de las Administraciones Públicas, si se cumplen las dos condiciones siguientes: el socio privado asume el riesgo de construcción, y el socio privado asume al menos, bien el riesgo de disponibilidad o el de demanda". Comisión Europea (11 de febrero 2004).

propia del sector privado —gestión orientada al beneficio— es más sensible a la conveniencia de trasladar a los procesos de producción o gestión mejoras técnicas que generan reducciones de costes.

- *Reducción sustancial del coste global de los servicios e infraestructuras públicos*, bien por la aplicación directa de técnicas privadas de gestión de costes, bien por la mejora de la gestión de ingresos —derivada de la explotación integral de infraestructuras.

#### 4.2. Riesgos en los proyectos CPP

Pero frente a las posibles ventajas, que como vemos exigen requisitos para poder verificarse y sobre las que no existe un automatismo garantizable, también se presentan riesgos potenciales, igualmente potentes en los proyectos CPP.

Existe un riesgo inicial, que poco o nada tiene que ver con lo jurídico, pero que no es nada desdeñable, y que está asociado con la diferente consideración ideológica de cualquier incorporación del sector privado a la gestión de servicios públicos, y la consiguiente dificultad para conseguir todos los apoyos políticos y ciudadanos necesarios para garantizar la estabilidad que requiere un proyecto a largo plazo. Más allá de lo ideológico, existen también riesgos puramente operativos propios de este tipo de fórmulas:

- En primer lugar, y derivado de la necesidad de gran dimensión de los proyectos CPP (para garantizar la viabilidad financiera) en términos de tiempo y presupuesto, las posibilidades de acontecimientos imprevistos se multiplican, y el riesgo de encontrar dificultades insalvables aumenta.
- Suele apuntarse que si partimos de una gestión pública preexistente (especialmente en proyectos de gestión de servicios), la incorporación de CPP supone necesariamente una pérdida de capacidades públicas en la gestión de servicios o infraestructuras. Ello puede resultar un inconveniente decisivo si

la CPP supone, *de facto*, la eliminación de cualquier alternativa al modelo que ponemos en marcha. La existencia de alternativas, como la competencia en el mercado, es condición esencial para el buen funcionamiento de un sistema de prestación de servicios públicos mediante CPP.

- Otro riesgo de importancia está relacionado con la pérdida de peso de las empresas locales en la prestación de servicios o construcción y mantenimiento de infraestructuras en aquellos entornos en los que las CPP se generalizan. Es un riesgo muy relacionado con el anterior, pues ambos derivan de la necesaria dimensión de los proyectos y, por tanto, de la dimensión del socio privado que se requiere. En este sentido, las empresas locales (salvo casos excepcionales) presentan una envergadura y capacidad financiera menor que los grandes consorcios nacionales o internacionales, y por tanto son menos competitivas para acceder a la condición de socios en proyectos de gran calado. Ello, no obstante, no siempre se verifica, o no siempre como un riesgo, y puede convertirse en oportunidad, si la aparición de este tipo de proyectos favorece estrategias de integración de empresas locales que adquieren así envergadura y capacidad, lo que les facilita su sostenibilidad en mercados cada vez más integrados y competitivos.
- Finalmente, existe un inconveniente extraordinariamente potente y fácilmente obviado, y que consiste en la dificultad para acometer los procedimientos de adjudicación en este tipo de proyectos; procedimientos muy prolongados y complejos, con elevados costes de licitación, y cierto grado de inseguridad jurídica, y que pueden derivar en un riesgo de desistimiento de licitadores o conflictividad jurídica y, por tanto, un incremento considerable de costes.

## **5. Elementos clave en la decisión de acometer una CPP**

Son numerosos y muy consolidados los prejuicios, incluso favorables, en materia de CPP. Por ello, es fundamental no valorarla como una

suerte de solución mágica per se para el conjunto de problemas financieros que aquejan a las administraciones públicas, y antes de proceder a poner en marcha un proyecto, este debe ser perfectamente estudiado, garantizando la neutralidad del examinador. Como apunta Burnett *“es básico no alterar esta secuencia: primero hay que definir el proyecto, posteriormente elegir el método (nunca al revés)”* (2007, p. 103). Esta máxima, debe seguirse en cualquier circunstancia (en esencia a ello se refiere el art. 22 LCSP española para cualquier contrato público), no sólo ante un proyecto CPP, pero debe insistirse en su especial relevancia aquí dado que nos enfrentamos a sistemas de gestión de proyectos cuyas consecuencias a largo plazo, especialmente financieras, pueden ser demoledoras en caso de un análisis superficial de las circunstancias presentes y futuras.

Siguiendo el planteamiento del profesor Burnett (2007, pp. 59-71), el proceso de toma de decisiones previo en una CPP implica el análisis de cinco elementos clave, que constituyen la plasmación de las dos condiciones *sine qua non* para la viabilidad de una CPP que anteriormente indicábamos: oportunidad de negocio para el sector privado, de un lado, y posibilidad real de beneficios para el sector público derivados directamente de la colaboración de uno o varios socios privados, de otro. Los elementos clave son:

- El proyecto debe contar con objetivos precisos y —muy importante— mensurables.
- El proyecto debe ser viable en todas sus dimensiones; debe existir una posibilidad real de satisfacción de los objetivos, viable y sostenible desde todos los puntos de vista: político, jurídico, financiero y medio ambiental.
- Deben estudiarse exhaustivamente las alternativas de gestión del proyecto (las posibilidades, los costes y los beneficios de acometer el proyecto por alguno de los sistemas de gestión alternativos y tradicionales).
- Debe existir un beneficio para el socio privado que participa en el proyecto, pues si no existe una posibilidad real —no se trata de una certeza absoluta, pero sí una posibilidad cierta— de que el prestador del servicio o el desarrollador del proyecto reciba una retribución adecuada por el riesgo operativo que asume, la CPP,



- queramos o no, y diga lo que diga la normativa, no funcionará.
- La capacidad de retorno financiero del proyecto en su conjunto debe ser suficientemente sólida, pues se debe garantizar que el socio financiero recuperará su aportación en el caso de que se cumplan adecuadamente los términos del proyecto.

Hay otras claves, sin duda, pero es evidente que la primera es: dedicar el tiempo suficiente para desarrollar un trabajo previo de análisis de las oportunidades y riesgos con los que nos vamos a encontrar al utilizar una fórmula CPP, pues sólo tras analizar los objetivos del ente contratante, las alternativas a su disposición, la existencia de margen para generar beneficios que remuneren la gestión y financiación privadas, y la sostenibilidad de la eventual CPP, se puede respaldar la opción por este tipo de soluciones.

Junto a esos elementos clave, Burnett (2007, p. 23) indica dos coadyuvantes, igualmente relevantes para que los beneficios teóricos de las fórmulas CPP se verifiquen en el caso concreto, y que suelen estar presentes en los casos de éxito:

- Es extraordinariamente importante que se definan con cuidado los requisitos de construcción/prestación y los indicadores de rendimiento a aplicar durante la vida del proyecto. Buena parte de los fracasos en fórmulas CPP están relacionados con unas condiciones de desarrollo no definidas suficientemente.
- Es imprescindible que el socio público en una CPP cuente con un equipo de gestión sólido, con amplia experiencia (o con el apoyo de unidades especializadas establecidas en las administraciones nacionales o regionales)<sup>7</sup>. Las CPP son “colaboraciones”, y

---

<sup>7</sup> España continúa sin poner en marcha una unidad central de apoyo a los proyectos CPP, como ya existe en otros países (Italia, Reino Unido, Irlanda y la mayor parte de los nuevos Estados Miembros de la Europa Central y Oriental ya disponen de estas unidades). Estas prácticas son muy valoradas por las instituciones comunitarias. En tal sentido: “[...] la Comisión observa con interés que determinados Estados miembros y países adherentes han creado herramientas para la coordinación y el fomento de la CPP, destinadas, en particular, a difundir las «mejores prácticas» en materia de CPP tanto en el ámbito nacional como en el comunitario”. Comisión Europea (2004).

ello implica que no se debe producir una mera traslación de responsabilidad a un socio privado que va a asumir la gestión integral del proyecto. El éxito de una CPP exige, sin lugar a dudas, además de un socio privado experimentado, capaz y financieramente sólido, la concurrencia de una contraparte pública fuerte y concedora del proyecto, capaz de ejercer una supervisión constante de la ejecución de la CPP, e incluso de asumir la dirección del proyecto si las circunstancias lo requieren.

## 6. Conclusiones

No es fácil aventurar cuál será la evolución del mercado CPP en los próximos meses y años, especialmente en países como España, pero los datos de los estudios internacionales apuntan a un estancamiento o a un leve crecimiento, aún débil, en los mercados tradicionales (Europa y Estados Unidos), y un fuerte incremento en América latina y otros ámbito geográficos emergentes. Que nuestros países y nuestras administraciones locales puedan aprovechar esta posibilidad requiere, al margen de la coyuntura financiera, una mejor adecuación de la normativa aplicable.

En lo que se refiere a los aspectos puramente normativos, es necesario —en todos los países— avanzar en una regulación que, sin perder de vista los principios generales de contratación pública, favorezca los proyectos de CPP, tanto en cuestiones de seguridad jurídica a largo plazo, cuanto en sostenibilidad financiera del socio público. Un modelo puede ser la línea marcada, por ejemplo, por la vecina Francia (Ley 2008-735 de 28 de julio de 2008), que incorpora elementos dinamizadores: ampliando la posibilidad de suscribir estos contratos a todos los ámbitos del sector público, ampliando la posibilidad de elección del procedimiento de selección del contratista, y ampliando el plazo de duración posible de los contratos (lo cual facilitará la financiación de proyectos).

Centrándonos en el ámbito de las corporaciones locales, los principales escollos normativos para el desarrollo de proyectos CPP se encuentran en la compleja tramitación, especialmente de las llamadas

actuaciones preparatorias, en unos procedimientos de por sí largos y llenos de dificultades, y tantas veces sometidos a autorizaciones previas de administraciones de ámbito territorial superior. Es igualmente inviable, para la mayor parte de las entidades locales, realizar el seguimiento y control de los instrumentos de financiación privada que se prevén, pues ello exige un grado de especialización que es difícil de imaginar en administraciones de pequeña dimensión.

Al margen de las dificultades previas que plantea la normativa, lo cierto es que la mayor parte de las entidades locales iberoamericanas presentan las necesidades pero adolecen de los requisitos (tamaño, capacidad económica y equipos técnicos necesarios) para acometer proyectos complejos mediante la colaboración con el sector privado. Lo previsible, en este sentido, es que la CPP va a seguir avanzando también en el ámbito de la administración local, pero lo hará en dos direcciones opuestas. De un lado, en las entidades de tamaño reducido, la CPP, entendida en términos estándar internacionales, seguirá brillando por su ausencia. Por el contrario, el contexto financiero y las necesidades de nuevos espacios de negocio del sector privado incrementarán el número de proyectos CPP que se someterán a estudio por las grandes corporaciones locales (grandes municipios —y diputaciones provinciales, consejos insulares o cabildos, en España—), y por los sistemas estables de agrupación de entes (mancomunidades, consorcios o fórmulas similares).

Aún en estos casos la viabilidad de la CPP como fórmula que mejore la gestión de proyectos locales, o incluso que los permita en un contexto de restricción financiera pública, deberá superar los tres requisitos anteriormente mencionados, y que con dificultades se cumplen en el caso de proyectos promovidos por corporaciones locales:

- Envergadura suficiente para que se produzcan economías de escala, y para que los costes de procedimiento y licitación no superen los beneficios que la CPP aporte.
- Existencia de equipos técnicos públicos *ad hoc* (propios o mediante asistencia técnica de las administraciones territoriales superiores), con la suficiente experiencia en la gestión de proyectos CPP.

- Y adecuada evaluación del riesgo financiero a largo plazo, cuya minusvaloración es una de las mayores causas de fracaso en las CPP.

Conscientes de estos requisitos, y Si se garantiza una correcta evaluación de los proyectos, la CPP puede reportar grandes beneficios a las Administraciones locales en dos ámbitos principalmente:

- *Beneficios financieros*, especialmente importantes para unas entidades públicas sometidas, más que otras, a la presión de la demanda creciente de servicios por parte de la ciudadanía, y carentes de un sistema de recursos estable.
- *Beneficios de gestión*, sobre todo por la incorporación de conocimientos, habilidades y técnicas de gestión cuya adquisición es prácticamente imposible por parte de entidades con escasos recursos económicos y un sistema de selección de personal obsoleto.

Las corporaciones locales, en un contexto financiero especialmente complejo, se enfrentan a la necesidad de incorporar a la gestión pública técnicas esenciales en la economía actual, y ya muy consolidadas en el sector privado; técnicas que favorecen la eficacia, la eficiencia y la calidad del servicio, como la evaluación de riesgos, la visión global de los proyectos o la inversión constante para el mantenimiento de infraestructuras y equipos productivos. Las CPP pueden contribuir a ello en determinados proyectos o sectores de actividad, pero sólo si se respetan escrupulosamente sus reglas de valoración y funcionamiento serán una alternativa verdaderamente viable y sostenible para conseguido.

## 7. Fuentes de información

Agencia Boletín Oficial del Estado. (27 de marzo de 2012). *Boletín Oficial del Estado (BOE)*. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2012/03/27/pdfs/BOE-S-2012-74.pdf>

Brunete de la Llave, M.T. (2009). *Los contratos de colaboración público-privada en la Ley de contratos del Sector Público. Especial aplicación a las entidades locales*. Madrid, España: La Ley.

Burnett, M. (julio de 2007). La colaboración público-privada (CPP) en los servicios públicos locales. Una perspectiva desde la experiencia europea. *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario.

Burnett, M. (2007). *Public-Private Partnerships (PPP) A decision maker's guide*. Maastricht, Holanda: European Institute of Public Administration.

Burnett, M. (2009). *Competitive Dialogue - A practical guide*. Maastricht, Holanda: European Institute of Public Administration.

Comisión Europea, DG Política Regional. (marzo de 2003). *Guidelines for successful public-private partnerships*. Bruselas, Bélgica. Recuperado de [http://ec.europa.eu/regionalyolicy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regionalyolicy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)

Comisión Europea (febrero de 2004). *New decision of Eurostat on deficit and debt - Treatment of public-private partnerships*. 11 de febrero de 2004. Recuperado de [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML)

Comisión Europea (2004). *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones* (30.4.2004 COM 327 final). Bruselas, Bélgica.

European PPP Expertise Centre (EPEC) (2011). *Market Update. Review of the European PPP Market in 2011*. Recuperado de [http://www.eib.org/epec/resources/epec\\_market\\_update\\_2011\\_en\\_web.pdf](http://www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_2011_en_web.pdf)

Guimeráns, J. M. (julio de 2007). Las colaboraciones público privadas en los servicios públicos locales. El estado de la cuestión en España. *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario.

Guimeráns, J. M. y Rodríguez, I. (2010). Las colaboraciones público-privadas. Contrato de colaboración entre el sector público y el privado. Contrato de concesión de Obra pública. En Carbonero, J. M. (Dir. y Coord.) *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*. Madrid, España: El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).

The Economist Intelligence Unit. (2010). *Prospects for infrastructure investment in Latin America and the Caribbean are improving, according to the Economist Intelligence Unit's Infrascope study*. Recuperado de [http://www.eiu.com/site\\_info.asp?info\\_name=2010\\_Infrascope&page=noads](http://www.eiu.com/site_info.asp?info_name=2010_Infrascope&page=noads)



# La sostenibilidad económica local: medidas para la creación de economía y empleo en la ciudad

Valentín Merino Estrada\*

## 1. Introducción

La crisis financiera y de modelo productivo que sufre España está afectando de forma directa y muy especial a las entidades locales, con una caída vertiginosa de los ingresos, un aumento de los gastos sociales y un crecimiento del déficit inaceptable a medio y largo plazo.

Los ayuntamientos españoles ya tenían un problema serio con el modelo de financiación, claramente insuficiente. Pero actualmente la situación es crítica y precisa una reacción, con una reorientación a fondo de todas las estrategias y políticas públicas, para gestionar la propia sostenibilidad económica. Las primeras medidas se han tomado, pero en general, quizá no de la forma más adecuada y conforme con la autonomía local.

El Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, impuso a los ayuntamientos una serie de obligaciones de transparencia —en general muy positivas— y la aprobación del ya famoso Plan de Ajuste. Este plan debe contemplar medidas financieras, reformas estructurales y medidas de reducción de cargas administrativas a ciudadanos y empresas. Además, incluirá “otros requisitos que se establezcan por acuerdo de la Comisión delegada del Gobierno para Asuntos Económicos”. El apartado 3 del artículo 7 precisa que “el Plan de Ajuste podrá incluir modificaciones de la organización de la corporación local”. Un plan de ajuste más y esto no había hecho más que empezar.

---

\* Secretario General del Ayuntamiento de Valladolid (España).

Una semana más tarde, ya teníamos otro plan de ajuste, que podríamos denominar plan de racionalización y reordenación del sector público local. En la Comisión Nacional de Administración Local, celebrada el 25 de enero de 2012, se adoptaron una serie de compromisos en materia de reordenación y racionalización del sector público instrumental local, de los cuales surge este plan. Todas las entidades locales incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales han recibido la comunicación del Ministerio de Hacienda y Administración Pública para que, en el plazo de un mes, presenten:

Un plan actualizado en el que se recoja el conjunto de actuaciones, ejecutadas y previstas, para racionalizar y reordenar su sector público, fundamentando las medidas propuestas y cuantificando los efectos esperados con dicho proceso. En el supuesto de que no se presente ningún plan o se modificaran los inicialmente comunicados, deberá justificarse esta circunstancia, aportando, en su caso, las posibles alternativas.

“Las Entidades Locales llevarán a cabo la completa ejecución de estos planes de su sector público instrumental durante 2012.”

Estas medidas son necesarias, tanto como otras muchas reformas, y, por supuesto, las de reducción de cargas administrativas, que son imprescindibles. El problema no está en el qué hacer, sino en cómo se hace. Parece como si los ayuntamientos estuvieran para aprobar un plan hoy, otro mañana y otro la semana siguiente, según las iniciativas que vaya tomando la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Esto no es planificación. ¿Dónde está la autonomía? ¿Dónde queda el carácter estratégico de los gobiernos locales? ¿Qué margen tienen para tomar sus decisiones verdaderamente estratégicas? ¿Cómo configurar así un proyecto de ciudad? Es como si la crisis barriera todo y no quedara más remedio que achicar el agua cada día.

Pero las cosas no tienen por qué ser así. No discutimos las medidas. Simplemente, creemos que los ayuntamientos pueden y deben actuar de otra manera, que tienen otras alternativas, y algunos ya lo están haciendo así: adoptar su propia estrategia innovadora de



medidas anticrisis y *planificar* a medio plazo la propia sostenibilidad económica municipal.

## 2. La necesidad de una estrategia local frente a la crisis

*Los Ayuntamientos han dejado de ser organizaciones de rendimiento que se mueven en un entorno estable y predecible, para pasar a ser organizaciones estratégicas que han de dar respuesta a los efectos más inquietantes de la globalización, neutralizando sus amenazas y aprovechando las oportunidades que abre.*

Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España (2004)

La crisis no puede hacer que los gobiernos locales retrocedan y abandonen su orientación estratégica. Muy al contrario, deben reforzarla en el sentido de adoptar una posición innovadora y proactiva. Las estrategias de ciudad, misión, visión y lineamientos básicos del proyecto de ciudad no tienen por qué cambiar. Pero sí tienen que adaptarse y reorientarse. Las prioridades tienen que cambiar para realizar unas políticas anticrisis, de carácter estratégico-innovador.

Los gobiernos locales, debido al factor proximidad y a su capacidad de reacción, están bien posicionados para hacer frente a la crisis, y pueden salir fortalecidos, si reorientan sus prioridades políticas y estratégicas. Los gobiernos locales, respecto a los estatales y regionales, no sólo tienen la ventaja de su mayor capacidad de representar los intereses y responder a las expectativas ciudadanas. También tienen la ventaja que les otorga su mayor flexibilidad y adaptación a los constantes cambios en la oferta y la demanda. Y, debido a la proximidad y al tamaño del escenario, los cambios en las prioridades y en la acción política ofrecen resultados de forma más rápida y fácilmente perceptible. Pero este posicionamiento de base de nada serviría sin la adopción de medidas que afronten los problemas de forma proactiva e innovadora.

Ante la disminución drástica de los ingresos y sin posibilidad alguna de aumentar la presión fiscal, es preciso buscar fuentes

alternativas de financiación, bien involucrando al capital privado en proyectos CPP, patrocinios..., o bien fortaleciendo la colaboración interadministrativa, sumando esfuerzos públicos en procesos que se desarrollen en economías de escala y con suma eficiencia.

Ante el incremento de las demandas sociales en un entorno que sufre gravemente los efectos de la crisis, es preciso ensayar nuevas formas de gestión de los servicios públicos, que permitan obtener mayores rendimientos con iguales o menores recursos. Es preciso sustituir las actuales fórmulas prestacionales por otras menos costosas o más productivas y sacrificar, si es preciso, elementos auxiliares del servicio, prescindibles sin detrimento de la calidad esencial del mismo.

Muchas de las medidas a tomar se proyectarán hacia el interior, buscando la estabilidad presupuestaria y el fortalecimiento institucional. Son medidas de reforma y modernización de las estructuras organizativas, de optimización de recursos humanos, de mejora de los procesos, simplificación administrativa y reducción de cargas. Siempre deben enfocarse desde la perspectiva del servicio al ciudadano. Pero no se deben olvidar las medidas estrictamente dirigidas a la sociedad: medidas *ad extra*, tendentes a crear un entorno favorable al emprendimiento y la competitividad, así como a impulsar la dinamización de los sectores productivos, creando economía y empleo en el municipio. Este conjunto de medidas es muy importante y a él dedicaremos principalmente este trabajo, pero situándolas en el contexto general de planificación, porque ninguna medida aislada puede resultar eficaz.

Tanto las medidas *ad intra*, como las proyectadas *ad extra*, requieren una orientación estratégica e innovadora. Lograr mayores objetivos con menores recursos exige gestionar muy bien, pero también hacer cosas distintas y de forma distinta. Requiere un alto grado de innovación. Es importante no perderse en lo inmediato y pensar en el futuro. También lo es planificar. Las medidas deben engarzarse en una planificación indicativa coherente.

### 3. Por un plan de sostenibilidad local

#### 3.1. Un instrumento global e integrador de acciones frente a la crisis

Las medidas, para ser efectivas, han de plasmarse en un instrumento operativo integrador, que bien puede denominarse plan de sostenibilidad local. Este sería un instrumento de planificación orientado a alcanzar el objetivo de crecimiento duradero y equilibrado de la calidad de vida ciudadana, mediante una correcta priorización de las políticas y asignación de los recursos; la estabilidad de las finanzas municipales y el fomento de un entorno público eficiente para el desarrollo económico y la competitividad de la ciudad.

El plan de sostenibilidad local contendrá medidas de racionalización y ajuste del gasto. Tiene un enfoque de austeridad, que debe ser asumido como un valor por el conjunto de la organización. Pero no se trata de hacer “recortes”, sino de priorizar políticas y racionalizar estructuras. También de trabajar en positivo, impulsando las inversiones y las políticas que contribuyan a generar economía, empleo y desarrollo. Tiene un enfoque de austeridad, pero va más allá de un plan de austeridad.

En el plan de sostenibilidad, todas las políticas y programas de gasto, así como las estructuras organizativas y las formas de gestión de los servicios, deben ser revisados desde el criterio de eficiencia. Ello implicará cambios en las políticas, en las prioridades y en la organización, que deben ser asumidos desde la responsabilidad y el compromiso por todos los componentes de la entidad.

El plan de sostenibilidad local se fundamenta en los principios de:

- *Eficiencia y calidad.* La eficiencia es un principio o criterio de gestión que correlaciona objetivos conseguidos con recursos empleados. La calidad total o *excelencia en la gestión* parte de la eficiencia e integra dos fundamentos de gran valor: el ciudadano-cliente —como referente de todas las políticas públicas— y el compromiso de toda la organización para el logro de los objetivos

y la mejora continua. Desarrollar políticas públicas con calidad significa satisfacer las demandas y expectativas del ciudadano, a costes moderados, con el compromiso de toda la organización. Presupone y engloba los criterios de economía y eficiencia, pero aporta un factor de sensibilidad social y una forma de gobernar, especialmente atenta a las necesidades y expectativas del ciudadano, a las necesidades sociales. Bajo el prisma de la calidad, los análisis de coste-beneficio no se orientan sólo por economía, sino principalmente por las verdaderas necesidades del ciudadano.

- *Transparencia.* En la elaboración y presentación de las políticas municipales debe ponerse de manifiesto con toda claridad cuál es la finalidad de las mismas y quiénes son sus posibles beneficiarios. También deben explicitarse claramente los objetivos, la asignación de recursos y los resultados de la evaluación. Son fundamentales la transparencia presupuestaria y fiscal.
- *Ejemplaridad pública.* Para diseñar y desarrollar un plan de estas características es necesario aplicar la ética pública: capacidad de asumir el interés público; de tomar decisiones con responsabilidad y objetividad; integridad y honestidad.

El plan de sostenibilidad local puede considerarse un plan operativo de alcance medio. Planteado normalmente a cuatro años, los objetivos deben estar expresados en términos concretos, secuencializados en el tiempo, con responsabilidades y recursos asignados. El despliegue y ejecución se desarrollarán a través de la planificación anual presupuestaria. En ella es fundamental el cumplimiento del criterio f) del artículo 133 de la LRBRAL (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local) sobre asignación de los recursos en función de la definición y el cumplimiento de objetivos, con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia.

Estos son algunos bloques de medidas a contemplar en un plan de sostenibilidad local:

### 3.2. Medidas en el ámbito competencial: necesidad y proporcionalidad

Se trata de priorizar, seleccionando tareas centrales: aquellas nucleares, que siendo competencia de la entidad, pueden ser asumidas de forma sostenible en el tiempo.

En base a la cláusula de intervención general, en todo cuanto afecta a la comunidad local, y debido a la presión vecinal por la cercanía y receptividad, las entidades locales han asumido muchas competencias impropias y tareas que no son prioritarias. En la etapa de bonanza, esto ya era un problema. Actualmente es una auténtica amenaza que pone en peligro la supervivencia de políticas esenciales.

Las políticas públicas acceden fácilmente a la agenda de los poderes locales, pero resulta muy difícil que salgan de la misma. A partir de la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad es preciso eliminar de la agenda algunas políticas para salvar la continuidad y calidad de otras, aquellas que resultan socialmente relevantes. A la hora de priorizar las políticas, tiene una importancia fundamental, especialmente en el ámbito de la intervención económica local, la correcta aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad.

Son los primeros que recoge la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Los principios del artículo 4 de esta ley —necesidad; proporcionalidad; seguridad jurídica; transparencia; accesibilidad; simplicidad y eficacia— están *prima facie* referidos a la buena regulación. Pero son aplicables a otras intervenciones económicas, no puramente regulatorias (en el sentido normativo de la expresión).

Los principios de necesidad y proporcionalidad han visto realizado su valor jurídico en el ordenamiento español *por mor de* varias reformas recientes, entre las que también se incluyen las previstas en la propia Ley de Economía Sostenible, pero que se anticipan ya en anteriores reformas, entre ellas la de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Destacan en este sentido todas las reformas operadas en el proceso de transposición de la Directiva de Servicios.

Así, la Ley 30/92, en su nuevo artículo 39 bis establece los principios de la intervención de las administraciones públicas para el desarrollo de una actividad. Repárese en el dato de que este artículo no diferencia entre actividades de servicios y cualquier otra, proyectándose sobre cualquier intervención administrativa. Además de la opción por la medida menos restrictiva, se incluye también una exigencia de motivación y explicación de sus conexiones con el interés público, así como la justificación de su adecuación para lograr los objetivos que se persiguen. Estamos pues ante un triple test de proporcionalidad, en la línea anticipada por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el Derecho de la Unión Europea: la medida ha de ser necesaria, adecuada y, de todas las posibles, la menos restrictiva que sirva para conseguir el objetivo pretendido.

El principio de proporcionalidad es un clásico de nuestro derecho administrativo, como lo demuestra su inclusión en una norma tan emblemática del régimen local como es el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955:

“1. El contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que los justifiquen. 2. Si fueren varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.” (Artículo 6)

La aplicación de estos principios, muchas veces ignorados en épocas de bonanza, resulta actualmente imprescindible para racionalizar y priorizar las políticas públicas locales.

### **3.3. Medidas en el ámbito de la organización. Nuevas tendencias en la gestión de servicios públicos**

Durante la etapa de “eficacia”, caracterizada por el logro de objetivos sin reparar en los recursos empleados, se produjo una notable expansión de las organizaciones municipales, con la creación de numerosas personificaciones instrumentales locales (PIL).

A pesar de que llevamos años reconociendo el valor de la eficiencia, la tendencia no se ha revertido. Algunas disposiciones legales

han favorecido aún más las tendencias expansivas. Tal es el caso de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que pretendió “modernizar” los municipios, no reforzando su sistema competencial (materias, potestades y financiación), sino obligando a los llamados “de gran población” a la creación de nuevos órganos, a una expansión de la organización. Algunos de estos municipios aplicaron la ley a partir de un análisis coste-beneficio, minimizando los efectos de tal desafuero. Una buena práctica digna de análisis.

En el plan de sostenibilidad local es preciso someter a reconsideración las estructuras organizativas, tanto centralizadas como descentralizadas, con estos criterios generales:

- No crear nuevas estructuras ni organizaciones personificadas. Las nuevas tareas, que no serán muchas, deberán ser atendidas por órganos existentes, con las adaptaciones o cambios necesarios.

Con harta frecuencia el trabajo entre las unidades administrativas está mal repartido. Sencillos estudios de cargas de trabajo nos ofrecerán con datos objetivos e irrefutables algo que ya conocemos. Es posible la reasignación de tareas y la ampliación de cometidos en muchas unidades administrativas. Se pueden acometer nuevas tareas sin que necesariamente se amplíen las estructuras organizativas.

- Suprimir órganos u organismos cuya cometido puede ser realizado por otros.

Cuando, en la época de expansión, se crearon miles de organismos, se produjeron duplicidades. Se partía de un notable error al considerar que había que fragmentar las organizaciones para ganar en eficacia y eficiencia. Esta última, desde luego no se consiguió. Para delegar responsabilidad de arriba hacia abajo no es necesario multiplicar el número de organismos. Se trata más bien de una dinámica bien entendida del rol que cumple cada uno, que de un problema de estructuras.

Entre las muchas organizaciones creadas existen no pocas carentes de suficiente carga de trabajo. Deben ser suprimidas y su función acumulada a otras que realmente puedan asumirla.

- Agrupar, refundir y cohesionar estructuras. Fusionar entidades instrumentales. Encomendar a centros comunes la realización de funciones básicas de carácter horizontal, para evitar duplicidades e ineficiencias.

Cuando existen muchas entidades instrumentales, resulta que cada una tiene su núcleo administrativo-gerencial encargado de tareas centrales. Estas tareas no suelen tener nada de específico. Una matriz común puede desarrollarlas para todas ellas. Es una medida eficiente que debe ponerse en marcha cuando no resulta posible la fusión o integración total.

Este tipo de medidas son las que pueden configurar el antes citado plan de reordenación del sector público instrumental local. Es mucho mejor contemplarlos como parte de un plan global de sostenibilidad.

En el ámbito de los servicios o actividades prestacionales es quizás donde resulta más necesario agudizar el ingenio para innovar de forma eficiente, haciendo las cosas de muy distinta manera. Es muy necesario, pero además existe un amplio margen para hacerlo, por las siguientes razones:

- Podemos introducir cambios y ganar eficiencia, simplemente profundizando en el concepto mismo de servicio público y las posibilidades que nos ofrece.

La actividad administrativa de servicio tiene como finalidad el abastecimiento de productos o servicios para satisfacer necesidades colectivas de interés general. Lo importante es pues lograr o garantizar la satisfacción de la necesidad, sin que por ello sea obligatorio ni tampoco imprescindible que la administración municipal se convierta en productor, ni siquiera en gestor. Existe un amplio campo de reflexión acerca del instrumento de intervención más adecuado y proporcionado para el logro de los



objetivos. Algunos servicios resultarán prescindibles, aplicado el principio de necesidad. No muchos, pero algunos sí, y existen interesantes precedentes. Sin duda será más amplio el ámbito de los supuestos en que la necesidad se pueda cubrir sin implantar un servicio público local *estricto sensu*. Acudiendo a otra forma de intervención más adecuada.

Incluso cuando lleguemos a la conclusión de la inevitabilidad del servicio público local, tenemos el margen de decisión que nos ofrecen las formas de gestión: constituyen una serie de modalidades funcionales, organizativas y financieras que nos ofrece el ordenamiento jurídico para alcanzar un mismo objetivo. En una situación concreta, unas serán más eficientes que otras. Buscar la que nos ofrezca una mejor relación coste-calidad, en beneficio de los ciudadanos, se ha convertido en un objetivo esencial y prioritario.

- Otros cambios tienen mucho que ver con la forma en cómo se han hecho las cosas en “tiempos de bonanza”.

En muchas entidades locales, la relación oferta-demanda se ha construido sobre la base del intercambio de impuestos por servicios gratuitos y universales, maximizados a costo plazo, sin reparar lo suficiente en las posibilidades de sostenibilidad económica a futuro. Estas fórmulas tienen que ser revisadas de raíz. Ni todas las prestaciones responden al interés general, ni tienen por qué ser universales y, desde luego, es preciso cuestionarse por qué tienen que ser gratuitas o semi-gratuitas para todos los ciudadanos.

En algunos servicios, la gratuidad es necesaria. Es preciso costearlos con impuestos. Pero en otros, la gratuidad ni es necesaria ni conveniente. Es preciso en estos casos plantearse la corresponsabilidad financiera individual de los usuarios. No tanto por razones de financiación como de mejora de la gestión.

Uno de los cambios fundamentales en el ámbito de los servicios debe consistir en intensificar la implicación de los usuarios en la

gestión de los servicios públicos locales, tanto en aspectos de diseño y control como financieros. La participación de usuarios y ciudadanos en la configuración de las actividades prestacionales y la consiguiente asunción de responsabilidades en su buen funcionamiento son fundamentales para la sostenibilidad de los servicios.

### **3.4. Medidas en la gestión de los recursos humanos**

En la etapa expansiva, junto a los presupuestos y la organización, crecieron las plantillas, sin una reflexión sobre las necesidades y sin que se cuestionara la utilización o no del potencial de los recursos existentes. En el momento actual, la estabilidad presupuestaria y la imposibilidad tan siquiera de reponer efectivos nos obliga a mirar hacia el interior y poner en valor lo mucho que tenemos. El éxito de la gestión en recursos humanos está en lograr desarrollar al máximo el potencial de las personas.

Tras la reconsideración de fines y el replanteamiento de la organización es necesario actuar con coherencia sobre los recursos humanos. Realizando sencillas auditorías de RRHH, que pueden hacerse con personal propio y bajo coste, se pondrán de manifiesto los desajustes y las ineficiencias, debiéndose adoptar en esencia dos tipos de medidas complementarias:

- Programas de reasignación de efectivos.
- Programas de puesta en valor del potencial de las personas, mediante la formación, los cambios de cometidos, la motivación y el compromiso.

La sostenibilidad económica municipal exige un ajuste de los gastos de personal y del peso que el Capítulo 1 tiene en los presupuestos. Es necesario evitar que esto se logre reduciendo las plantillas, con pérdida de empleos. Pero para ello habrá que actuar con determinación, encuadrando las medidas antes referidas en planes de recursos humanos, un componente fundamental en el plan de sostenibilidad.

En términos generales, los recortes presupuestarios sin más, buscando “soluciones” fáciles, pueden resultar muy contraproducentes, demolidores a medio plazo. Pues bien, en lo que se refiere al Capítulo 1, el ajuste resulta imprescindible, pero no se puede hacer de cualquier manera. Es preciso evitar las soluciones fáciles, que focalizan los recortes en los sectores más vulnerables por su estatus jurídico..., sin tener en cuenta la repercusión para los fines y objetivos de la organización. Por ejemplo, prescindir de personal interino o temporal, joven, muy preparado, que aporta notable valor añadido a los procesos, y mantener tradicionales bolsas de ineficiencia, con personal “muy fijo”, más caro y muchísimo menos productivo. Las soluciones no son fáciles. Por ello es preciso apostar por la planificación. No precipitarse, ni mucho menos improvisar las medidas, sino efectuar auditorías, con análisis de cargas de trabajo para preparar medidas integradas y coherentes, que busquen una reducción del gasto, sin poner en peligro lo esencial de las políticas. Actuando así, se verá que los efectivos son suficientes, pero mal aprovechados, y que, poniendo en valor lo que se tiene, racionalizando las cargas de trabajo, ajustando responsabilidades y valores, se puede conseguir más con menos.

### **3.5. Medidas en contratación, suministros y consumos**

En el ámbito de la contratación pública se deben aplicar con todo rigor las exigencias de la Ley de Contratos del Sector Público acerca de la motivación de la necesidad de contratar. En todos los contratos, incluidos los menores, y con independencia del tipo de procedimiento, es necesario promover concurrencia efectiva, para alcanzar economía y eficiencia.

A partir de estos criterios básicos, debe establecerse una programación de la contratación de la entidad a nivel cuatrienal y anual.

- Programas de ejecución de inversiones, priorizando las productivas y/o que generen sinergias para la competitividad. La programación secuencializada tenderá a maximizar los beneficios de la contratación.
- Programas de optimización inmobiliaria.
- Programas de optimización de suministros, adquisiciones y consumos.

En los ámbitos de la telefonía, la comunicación postal, los consumos energéticos..., es fundamental revisar y reconsiderar todos los contratos para obtener beneficios agrupándolos, racionalizándolos y promoviendo concurrencia efectiva. En todos los programas se utilizarán principios y técnicas de colaboración público-privadas y público-público.

Estos contenidos están siendo aplicados a través del plan de contención del gasto corriente y otros. Es mejor integrar las medidas en un plan global e integrador.

Especial relevancia tiene la colaboración intersubjetiva en materia de compras conjuntas, un ámbito donde existe mucho camino por recorrer hacia la eficiencia.

## **4. Medidas para la creación de economía y empleo en la ciudad**

### **4.1. La revalorización de los gobiernos locales**

El papel de las ciudades en la globalización suscitó muy pronto el interés de los sociólogos. La globalización no podía interpretarse a partir de la dualidad entre lo nacional y lo internacional porque son las grandes ciudades del mundo las que componen las principales corrientes que sustentan la globalización.

Una primera característica de la globalización es el desarrollo de la movilidad de las actividades productivas y, sobre todo, la desespacialización de actividades económicas, como las financieras y de comunicación, que tienden a desarrollarse en redes absolutamente mundiales. En consecuencia, se incrementa la competición entre territorios para acoger actividades económicas o para convertirse en nódulos de circulación de las mismas, ofreciendo ventajas fiscales, de costes sociales, ambientales, de comunicación, etc.

Pero la globalización no es sólo un fenómeno económico, sino también social y cultural. En la sociedad abierta, personas, bienes e

información circulan sin barreras, generando flujos planetarios que se articulan precisamente en torno a las grandes ciudades.

“La globalización se puede definir como un fenómeno que determina la construcción de un mercado único articulado en torno a las grandes ciudades del planeta y donde las fronteras cotizan a la baja. Las principales metrópolis son los nudos más significativos de un mercado global... El renacimiento de la “Ciudad-Estado” es uno de los ejes fundamentales de las actuales relaciones económicas internacionales.”

Fue Saskia Sassens la primera en utilizar el término *ciudad global* para referirse a grandes centros urbanos productores de servicios especializados que necesitan las complejas organizaciones para poder controlar la dispersión de la red de factorías, oficinas y servicios..., de innovación financiera y mercados, aspectos centrales en la internacionalización y expansión de la actividad financiera. Para Sassens, el funcionamiento de la nueva economía global depende de un conjunto de localidades cruciales que han desarrollado infraestructuras informativas y una hiperconcentración de prestaciones. En estos puntos se realiza y dirige el “trabajo” de la “globalización”.

En 1991, Sassens fundamentó su estudio en sólo tres grandes concentraciones urbanas: Nueva York, Londres y Tokio, a las que atribuía un importantísimo rol estratégico en el desarrollo de la economía y en la canalización de todos los flujos mundiales. Actualmente, son numerosas las grandes concentraciones urbanas que articulan dichos flujos en el mundo porque, en el mundo actual, la gran ciudad es fundamentalmente elemento nodal de las redes de infraestructuras nacionales e internacionales. Son los espacios metropolitanos los núcleos que articulan el sistema de flujos nacional, continental y mundial. A través de los intercambios entre ciudades se conforma un sistema jerarquizado y asimétrico, aunque flexible. Las ciudades ocupan posiciones en el sistema en función de las cuales generan oportunidades de índole diversa, para sí mismas y para un amplio entorno. Por ello, tratan de posicionarse, compiten entre ellas y, al tiempo, establecen relaciones de complementariedad.

La gran ciudad se ve en la exigencia de definir una estrategia para aprovechar al máximo sus posibilidades, minimizar inconvenientes y tomar posiciones de ventaja en el sistema.

En este contexto, el gobierno de la ciudad cobra una nueva dimensión, una especial relevancia. Los gobiernos municipales están siendo más valorados en la medida en que la sociedad y el sistema perciben su utilidad para hacer frente a los retos de la globalización.

En la sociedad abierta, personas, bienes e información circulan a través de redes, cuyos ejes nodales son las grandes ciudades. En los espacios urbanos se produce el encuentro. Las corrientes y los flujos son mundiales. El encuentro se produce en la ciudad. Allí surge el entendimiento o el conflicto.

La verdadera globalización social y cultural acontece en la ciudad, que es el espacio de relación y encuentro, de formación de amistades y enemistades entre personas de muy diferente origen. Las ciudades se encuentran ante un fenómeno con nuevas dimensiones, y del tipo de acción colectiva que triunfe en cada una de ellas, así como de las posibilidades de actuación de los gobiernos locales, no sólo dependerá el futuro de la ciudad, sino la convivencia del planeta, que es cada vez más un sistema de articulación de ciudades. Por ello se ha dicho que la globalización emerge de lo urbano. Y de alguna forma, de la dirección de los procesos de cambio en las grandes ciudades dependerá la configuración de la sociedad mundial.

La globalización de la ciudad y de lo urbano presenta una doble cara. Tiene para las ciudades y los ciudadanos consecuencias muy positivas y, al tiempo, otras claramente destructivas. La concentración de personas, bienes y servicios genera oportunidades y también riesgos. Las oportunidades convierten a las ciudades en polos de atracción para la llegada de grandes masas, que ya no proceden de entornos próximos, sino de todo el mundo que se asientan o simplemente circulan y se renuevan con inusitada rapidez. Los servicios crecen y mejoran. Pero con frecuencia los problemas lo hacen con mayor dinamismo. El encuentro entre culturas es enriquecedor, pero

también genera nuevos conflictos y agrava los típicamente urbanos. Así se conforma una gran paradoja: cuando las grandes ciudades ofrecen servicios de calidad y un nivel “envidiable” de oportunidades, la insatisfacción de muchos ciudadanos se muestra patente. Y es que los grandes problemas globales —movilidad, deterioro ambiental y seguridad ciudadana—, tan presentes en las grandes ciudades, generan tensiones e impiden disfrutar de las oportunidades y del bienestar que muestra la oferta urbana.

Las ciudades se han ido haciendo más importantes a medida que los estados se muestran inoperantes para manejar las tendencias globales y dominar la creciente interdependencia en el mundo. La volatilidad de los mercados financieros, los riesgos medioambientales, la criminalidad organizada y el blanqueo de dinero escapan al control de los estados. Pero también se les escapa el control y la solución a los problemas que aparecen en las áreas urbanas.

Por su receptividad, adaptabilidad y capacidad de intermediación, el municipalismo se encuentra perfectamente posicionado como organización para dar respuestas a los problemas “globales”. Como decíamos, los gobiernos locales responden mejor y de forma más rápida a las demandas y expectativas de los ciudadanos. Se adaptan mejor a los constantes cambios en la oferta y la demanda provocados por la interactividad entre los crecientes flujos que circulan en un sistema mundial abierto, articulado precisamente por las grandes ciudades.

Destaca también la función aglutinadora, impulsora y generadora de confianza que puede desempeñar el liderazgo del alcalde. Al asumir las ciudades una renovada importancia en el sistema global, también cambia el papel de los alcaldes. Los de las grandes urbes logran proporcionar una especie de liderazgo personalizado que puede ser esencial a la hora de impulsar programas y de mejorar la imagen de la ciudad.

El liderazgo del alcalde es un factor muy positivo a la hora de “gestionar” las dinámicas urbanas en un contexto global. La

innovación, los cambios culturales y los “compromisos” sólo son posibles a impulsos de un liderazgo fuerte que contribuye a vencer las inercias, las resistencias y la apatía. Un “compromiso” estratégico formulado por un alcalde fuerte ante la ciudadanía tiene un poderoso efecto movilizador.

El municipalismo dispone pues de una posición ventajosa para hacer frente a los problemas de la sociedad abierta. Para que esa potencialidad se haga efectiva, es necesario que el gobierno local adopte una posición estratégica. Como también es necesario que disponga de un contexto institucional favorable, que el sistema político-administrativo en su conjunto reconozca esta realidad y le encomiende la gestión de un importante bloque de políticas públicas, que le dote de competencias y potestades.

En España, el municipalismo democrático ha tenido un importantísimo papel en el desarrollo y en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. También ha asumido con decisión y notable claridad la nueva dimensión política y relacional, en el contexto de la sociedad abierta.

Tras las primeras elecciones municipales de 1979, los nuevos ayuntamientos democráticos se entregaron con energía a la tarea de dotar de infraestructuras básicas y servicios públicos a ciudades y pueblos. Las carencias eran enormes y la agenda estaba muy clara. Lo principal era *resolver los problemas*, alcanzar el máximo de objetivos, sin una preocupación “especial” por los recursos empleados. Es la etapa de la eficacia: expansiva, con un notable y rápido crecimiento de los presupuestos y las plantillas.

Entre los años 1980 y 1985 las políticas municipales de eficacia logran notables resultados. A partir de 1987, al comienzo del tercer mandato, los objetivos más básicos estaban logrados y nuevos problemas hacían su aparición. El modelo estaba agotado y surge la preocupación por la eficiencia, con una mirada hacia el interior, a la organización. Una etapa de contención y control del gasto, con importantes resultados. A mediados de la década de los 90, se produce el salto en las grandes



ciudades hacia la calidad, la excelencia en la gestión. Una visión más estratégica en la forma de gobierno.

En el conjunto de los veinticinco años de municipalismo democrático, los gobiernos locales se han mostrado muy eficientes. En términos comparativos son magníficos inversores, gestionan bien el endeudamiento y logran amplios objetivos con escasos recursos. Con una participación del 13% en el gasto público han transformado de forma increíble nuestros pueblos y ciudades.

Podría decirse que en España existe una especial propensión municipal a la eficiencia. Pero no sólo eso. Los gobiernos municipales en España han asumido tempranamente un rol estratégico y una orientación de calidad total en la gestión de los servicios y el desempeño de funciones públicas.

Los casos son muy numerosos: Barcelona, Valencia, Bilbao, Málaga, Gijón, Valladolid, Madrid, cuyos resultados en los últimos años son espectaculares, al colocarse como la segunda urbe europea en dinamismo y el tercer núcleo de desarrollo en toda Europa y en términos absolutos. Incluso ciudades de tipo medio, en número considerable, han abordado la elaboración de planes estratégicos y su puesta en marcha, con remodelaciones urbanísticas, generación de espacios competitivos de desarrollo, etc. No son pocas las que cuentan con planes estratégicos de posicionamiento internacional.

La visión estratégica de los gobiernos municipales en España se puso de manifiesto en la forma como abordaron un problema que en poco tiempo pasó al primer plano de las preocupaciones ciudadanas: el crecimiento de la inmigración y sus efectos. Sin un reconocimiento competencial ni un marco legal adecuado, sin financiación, enfrentaron el problema con eficiencia y visión de futuro, aportando las mejores soluciones de integración real y efectiva. Como ejemplo bastaría señalar que la ciudad de Valladolid, con un 2.7% de población inmigrante en el 2005, ya puso en marcha un plan de integración a cuatro años (2005-2008), dotado de importantes recursos. Anticiparse es la clave y los gobiernos locales, gracias a la "proximidad", acertaron.

Con visión estratégica, los gobiernos locales han resuelto muchos problemas, a pesar de no tener una posición suficientemente fuerte en el sistema político-administrativo.

Están muy bien situados para afrontar los efectos de la crisis, siempre que profundicen esa visión estratégica, reorientando sus prioridades políticas y estratégicas, integrando las políticas en una planificación hacia la sostenibilidad económica y con orientación proactiva, e impulsen un desarrollo competitivo-cooperativo. La reorientación de las políticas y las nuevas prioridades en el desarrollo de las estrategias necesitarán un acertado reajuste competencial en el sistema. Pero la iniciativa la pueden y la deben adoptar los propios gobiernos locales.

#### **4.2. La reorientación estratégica**

Gobernar estratégicamente es una forma de desarrollar las políticas al servicio del ciudadano, de forma innovadora. Pero también implica contenidos, que se pueden definir como *estrategias de ciudad*, conformando un proyecto.

En el gobierno de la ciudad, la orientación estratégica se plasma en políticas sustantivas que conforman un proyecto de ciudad. Las estrategias de ciudad tienen unos contenidos básicos que se plasman en cuatro grandes áreas de intervención o bloques de lineamientos estratégicos:

- La posición que deba ocupar la ciudad en el sistema de relaciones funcionales con otras de su entorno, del ámbito nacional e internacional.
- La orientación del crecimiento urbano, con la definición del tipo de estructura y dinámicas urbanas a potenciar.
- Los lineamientos básicos del desarrollo económico y de la cohesión social.
- Las claves del gobierno local, de las relaciones ciudad-ciudadanos y el pronunciamiento sobre los intangibles de la conciencia colectiva.

A partir de estos grandes lineamientos se despliegan los proyectos corporativos y de gran transformación urbana; los grandes proyectos que impactarán positivamente y actuarán como motores del desarrollo económico y social.

Es importante no confundir *estrategia de ciudad* y *plan estratégico*. Que una ciudad disponga de un documento plan estratégico significa que es consciente de la necesidad de definir una estrategia, que intenta un diagnóstico y busca una orientación. Pero se puede caer en el error reduccionista de confundir el instrumento con el fin. El fin es la estrategia, los instrumentos pueden ser múltiples y variados. Uno de ellos, sin duda importante, puede ser el plan estratégico. Pero nada más. Una ciudad puede alimentar sus estrategias con otros instrumentos: planes de desarrollo e innovación; políticas de I+D+i; planes de modernización y calidad; planes de mejora, etc., y/o con una adecuada integración de varios de ellos.

Pero las estrategias de ciudad son algo más que un conjunto de “planes” más o menos entrelazados en un buen documento. Un proyecto de ciudad se define pensando sobre su *misión*: configurando *una visión de futuro* y una orientación esencial. Tiene que partir de una idea matriz, aglutinante, en cuya concepción es determinante la posición territorial de la ciudad. Y tiene que desarrollarse de forma creativa, proactiva, innovadora. Las estrategias de ciudad son por definición dinámicas y adaptables.

No es suficiente definir las estrategias. Es preciso redefinirlas constantemente. Los cambios en el entorno son constantes y se producen con gran rapidez. El gobierno de la ciudad debe estar en posición permanente de observación, para identificar los procesos más adecuados de adaptación y ajuste de su estrategia urbana.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, apuesta por afirmar y acelerar el cambio de modelo económico que necesita España y que la crisis ha situado en primer plano, con toda su crudeza. Como se dice en el Preámbulo: “La modernización de la economía española responde al reto de reforzar los elementos más

sólidos y estables de nuestro modelo productivo. Con ello podrá reducirse la excesiva dependencia de unos pocos sectores sometidos a la coyuntura y, en cambio, se impulsan al máximo las posibilidades abiertas por el avance de nuevas actividades, que ofrecen una mayor estabilidad en su desarrollo, especialmente en cuanto a la generación y al mantenimiento del empleo y que, por esa misma razón, exigen una cualificación superior en sus trabajadores”, lo que exige “priorizar la inversión en investigación, desarrollo e innovación”.

Se trata de un cambio de modelo productivo esencial: de una economía que fundamenta su crecimiento en el sector de la construcción, a una economía productiva basada en la aplicación industrial y en la comercialización de los desarrollos generados por la innovación y la investigación: la nueva economía del conocimiento. Para ello, los poderes públicos tienen que crear un entorno eficiente, favorecedor de la competitividad, a través de la formación, la integración, la innovación y el uso de nuevas tecnologías, así como facilitar la capacidad de las empresas para competir en los mercados internacionales.

En este proceso de cambio, el papel de la ciudad y de los gobiernos de ciudad es fundamental. La ciudad creativa constituye de hecho el gran foco de atracción para la localización de las actividades que sustentan la nueva economía. Tal es así que, haciendo una vez más gala de su capacidad de adaptación e iniciativa, las grandes ciudades están siendo ya la punta de lanza de la nueva economía del conocimiento.

Pero con carácter general, se necesita un cambio en las prioridades estratégicas. Las ciudades tienen que realizar una profunda reorientación de sus estrategias. Hasta la llegada de la crisis, la prioridad más o menos explícita estaba en “el modelo de crecimiento urbano”, principalmente residencial. Con mayor o menor acierto, se ha primado la expansión residencial, en consonancia con una economía del sector construcción. Por otra parte, las enormes carencias de la financiación local han sido “tapadas” con ingresos procedentes de los cambios urbanísticos, en el proceso de expansión residencial.

En la actualidad, la prioridad absoluta debe estar en “los lineamiento básicos del desarrollo económico”, orientados hacia la nueva economía del conocimiento. Este giro necesario resulta difícil y no sólo depende de la iniciativa y compromiso de los gobiernos locales, pues requiere cambios fundamentales en el sistema competencial local. El sistema competencial se articula en torno a tres vectores: los asuntos públicos encomendados, las potestades conferidas para ordenarlos-gestionarlos, y la suficiencia de los recursos financieros asignados para ello. Los dos primeros conforman el concepto mismo de competencia, que surge de la conjunción de los asuntos o materias por una parte, y de las potestades por otra.

El sistema competencial en España es débil, excesivamente uniformista y además presenta algunos desequilibrios o desajustes notables. En lo que afecta a la cuestión existe un gran desequilibrio entre competencias urbanísticas y de impulso económico. En términos generales, los municipios tienen muchas competencias en gestión urbanística y prácticamente ninguna en la creación de entornos favorables a la competitividad y el desarrollo productivo en industria y comercio. Con esto no queremos decir que las ciudades tengan demasiadas competencias urbanísticas. Muy al contrario, creemos que, de conformidad con una vieja reivindicación de la FEMP, deberían tener atribuida la competencia de aprobación definitiva del planeamiento general. Pero los municipios pequeños tienen competencias urbanísticas que no han sido capaces de ejercer con medios y recursos suficientes. Todos, incluso los más grandes, tienen una carencia de competencia en el “fomento del desarrollo económico”. Tampoco tienen competencias suficientes en materia regulatoria, que les permitan impulsar los cambios favorables a la competencia y el desarrollo.

En este último aspecto se están dando pasos erráticos y contraproducentes, como el mantenimiento de las “licencias autonómicas comerciales”, so pretexto de intereses urbanísticos “suprarnunicipales”, que limitan la capacidad de las ciudades para impulsar su propio desarrollo.

El artículo 41 de la Ley de Economía Sostenible añade un artículo 84.bis a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que dice: “En caso de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de autorización o licencia, el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”.

Esta previsión para evitar concurrencia de autorizaciones resultaría muy positiva, enunciada justo al contrario: es la otra administración la que debería justificar el interés general que se pretende proteger y para el cual no resulta suficiente el control local, por la magnitud de la tarea... Eso es lo que dice el artículo 4º.3 de la Carta Europea de Autonomía Local: “El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea, o la necesidad de eficacia o economía”. Residencializar competencias regulatorias en la ciudad resultaría sin duda favorecedor de un entorno competitivo y eficiente para los emprendedores.

La reordenación del sistema competencial local no es algo ajeno a las necesidades de la recuperación económica y no existe ninguna razón de fondo que deba determinar su aplazamiento a “tiempos mejores”. A lo mejor porque al hacerlo así se impide la llegada de esos tiempos.

Con reajustes competenciales o sin ellos, las ciudades, los gobiernos de ciudad deben acometer, aunque sea una vez más nadando contra corriente, la reordenación de sus estrategias y priorizar las políticas que fomenten el desarrollo de la economía del conocimiento.

La gran apuesta por el impulso de la economía del conocimiento entre las ciudades españolas más avanzadas se refleja en la constitución y programa de trabajo de la Red Española de Ciudades Inteligentes.

## RED ESPAÑOLA DE CIUDADES INTELIGENTES

RED ESPAÑOLA DE CIUDADES INTELIGENTES es una Asociación de municipios para la promoción y defensa de intereses, constituida al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional 5a de la ley de Bases del Régimen Local. Está inicialmente integrada por las ciudades de Barcelona, Burgos, Cáceres, Castellón, La Coruña, Logroño, Huesca, Madrid, Málaga, Murcia, Palencia, Pamplona, Salamanca, Santander, Segovia, Sevilla, Valencia, Valladolid, Vitoria-Gasteiz, Alicante, Palma de Mallorca, Sabadell y Rivas-Vaciamadrid. Tiene su sede en la ciudad de Valladolid. En sus Estatutos, se explica claramente el objeto y fines de la misma.

### OBJETO (Artículo 3):

La Asociación tiene por objeto la generación de una dinámica entre ciudades, con el fin de disponer de una “red de ciudades inteligentes”, las cuales han de promover la gestión automática y eficiente de las infraestructuras y los servicios urbanos, así como la reducción del gasto público y la mejora de la calidad de los servicios, consiguiendo de este modo atraer la actividad económica y generando progreso.

La innovación y el conocimiento, apoyados en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), son las claves sobre las que basar el progreso de las ciudades en los próximos años, haciendo más fácil la vida de los ciudadanos, logrando una sociedad más cohesionada y solidaria, generando y atrayendo talento humano y creando un nuevo tejido económico de alto valor añadido.

La cooperación del sector público y el privado, la colaboración social sin exclusiones y el desarrollo del trabajo en la red, son elementos fundamentales que permiten desarrollar entre todos un espacio innovador que fomente el talento, las oportunidades y la calidad de vida en el entorno urbano.

Son Ciudades Inteligentes aquellas que disponen de un sistema de innovación y de trabajo en red, para dotar a las ciudades de un modelo de mejora de la eficiencia económica y política, permitiendo el desarrollo social, cultural y urbano. Como soporte de este crecimiento se realiza una apuesta por las industrias creativas y por la alta tecnología, que permita ese crecimiento urbano, basado en el impulso de las capacidades y de las redes articuladas, todo ello a través de planes estratégicos participativos que permitan mejorar el sistema de innovación local.

La RED DE CIUDADES INTELIGENTES se posiciona como una red de territorios locales cuyas entidades, que forman parte de la red, son representativas del territorio y lideran los sistemas de innovación en su propio territorio, fomentando su propia red local de agentes relacionados con la investigación y la innovación.

Se configura como una red de ámbito nacional, abierta a la incorporación de nuevos territorios.

El territorio local es considerado como el escenario más adecuado para llevar a cabo las actuaciones de la red.

FINES (Artículo 4):

Son fines de la Asociación:

- a) Intensificar la promoción y desarrollo de nuevos conocimientos y avances tecnológicos orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a ofrecer servicios públicos inteligentes más eficientes.
- b) Fomentar la investigación y el uso de las nuevas tecnologías, que posibiliten el desarrollo y la innovación desde un punto de vista municipal, con la ciudad como agente promotor de la innovación.
- c) Divulgar e impulsar los avances tecnológicos y proyectos desarrollados por las ciudades, así como atraer flujos de información y favorecer su transformación en conocimiento, que permita la transformación de los sectores tradicionales



hacia modelos basados en el conocimiento y en el capital humano.

- d) Fomentar el uso de las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos, empresas y las propias entidades locales, que permita hacer una ciudad más eficiente e interactiva.
- e) Promover entre la red de ciudades inteligentes la transferencia de tecnología, impulsando la cooperación entre las administraciones, empresas y agentes del sistema de innovación en programas asociados a la innovación y a la economía del conocimiento.
- f) Posibilitar la participación o integración en redes similares de ámbito internacional.
- g) Potenciación de estrategias de inteligencia colectiva como metodología para aumentar la prosperidad y competitividad local.
- h) Colaborar en el desarrollo de capacidades, identificación de áreas tecnológicas y detección de oportunidades de negocio.
- i) Desarrollar sinergias y estrategias conjuntas de innovación urbana inteligente, basadas en metodologías e instrumentos que permitan implementar, en la gestión municipal, los nuevos conocimientos y avances tecnológicos.
- j) Potenciar la creación de infraestructuras más eficientes, que integren las nuevas tecnologías en el ámbito urbano y municipal.
- k) Evaluar el impacto y alcance de las iniciativas, así como el grado de satisfacción del ciudadano, las empresas y agentes locales.
- l) Aplicación de políticas basadas en los desarrollos tecnológicos inteligentes que impulsen hacia la sostenibilidad ambiental y social como componente estratégico-económico a medio y largo plazo.
- m) Impulsar las políticas para el fomento del empleo que posibiliten el desarrollo del sector empresarial y laboral de los entornos municipales.

### 4.3. Innovación, desarrollo y empleo

Uno de los grandes principios de la acción de los poderes públicos “para impulsar la sostenibilidad de la economía española”, que nos ofrece la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, es el de fomento de la capacidad innovadora de las empresas:

“Las Administraciones Públicas desarrollarán una política de apoyo a la investigación y a la innovación que favorezca tanto a las empresas e industrias innovadoras como la renovación de los sectores tradicionales, con el fin de aumentar su competitividad.”

Enfoque acertado, porque el desarrollo económico y, por consiguiente, el empleo vienen de la mano de las empresas, actualmente de las empresas innovadoras.

Innovación es desarrollo. Siempre que, claro está, los productos y servicios en que se plasmen las ideas lleguen con éxito al mercado. Porque, como decía P. Drucker, “la prueba de la innovación no está en la novedad, ni en el contenido científico, ni en la genialidad de la idea..., sino en el éxito en el mercado”.

La ciudad está bien posicionada para fomentar la innovación y el desarrollo económico, sobre todo si prioriza este lineamiento estratégico, tal como apuntábamos. Pero habría que decir que la innovación bien entendida empieza por uno mismo. No es entendible que un gobierno de ciudad pretenda fomentar la innovación entre las empresas y no sea innovador en sus propias actividades, en el ejercicio de sus funciones. La ciudad creativa es innovadora en su propia esencia. Proyecta la innovación en todas sus actuaciones, y eso le permite impulsar la innovación empresarial de forma coherente, fomentando el desarrollo y la creación de empleo.

Lo primero que tiene que hacer el gobierno municipal es adoptar las medidas que configuren un marco regulatorio y un entorno favorable al emprendimiento y la competitividad, así como atractivo para el talento, base de la nueva economía del conocimiento. Para ello, tendrá que adoptar, entre otras, las siguientes políticas:

- De simplificación administrativa, agilidad y reducción de cargas. Para todos los ciudadanos y específicamente para los emprendedores. Eliminar controles innecesarios, inútiles y desproporcionados. Pero sobre todo, agilizar y hacer las cosas más fáciles. Se trata de un nuevo enfoque de las funciones regulatorias, cuyo camino estaba trazado por la necesaria transposición de la Directiva de Servicios y aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Como veíamos en el tema 1, las cosas no se están haciendo demasiado bien, pero no importa tanto, ya que se trata de un proceso de largo alcance y en el contexto de los planes de sostenibilidad municipal se está a tiempo de rectificar.
- De efectiva aplicación y extensión de la Administración Electrónica. En estos tiempos de crisis, y para crear las condiciones de sostenibilidad económica, toda inversión en administración electrónica es poca. La plena efectividad de las medidas contenidas en la Ley 11/2007 facilitará la creación de un entorno económico dinámico y competitivo. Sin ello, es prácticamente imposible.
- De puesta a disposición de los emprendedores e innovadores de toda la información necesaria, con herramientas innovadoras — como Plano ciudad, Observatorio para el emprendimiento, Atlas estratégico, Mapa del innovador—.
- De oferta de servicios de calidad, que respondan a la demanda del talento y la creatividad, en una sociedad abierta. Un ámbito fundamental para competir por la localización de las actividades propias de la economía del conocimiento.

También tiene que fomentar directamente el desarrollo empresarial y la creación de empleo, con iniciativas como:

- Creación de estudios de postgrado en innovación y emprendimiento, orientados prioritariamente a la creación de empresas de base tecnológica, junto a universidades y centros de formación.
- Iniciativas económicas, sociales y culturales en proyectos integrados de desarrollo urbano.
- Creación de *clusters*, agrupaciones empresariales innovadoras y

- desarrollo de redes de trabajo (*networkings*).
- Espacios de pensamiento creativo, de investigación y lanzamiento de nuevas ocupaciones.
  - Espacios *coworking* entre empresas afines y complementarias.
  - Innovación aplicada a los oficios tradicionales.
  - Proyectos de apoyo al crecimiento empresarial.
  - Proyectos de apoyo a la internacionalización de las empresas.
  - Desarrollo de una estrategia para la apertura internacional y la captación de inversiones.
  - Apoyo y promoción de sectores emergentes.
  - Banco de ideas y nuevos proyectos. Centro de Excelencia de Finanzas.

### **EL PROYECTO “SMART CITY VALLADOLID-PALENCIA” UNA APUESTA POR LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO**

El Ayuntamiento de Valladolid y el Ayuntamiento de Palencia, conscientes de la importancia de mantener y fortalecer su compromiso con el desarrollo sostenible, han acordado unir sus esfuerzos en una iniciativa denominada “*Smart City* Valladolid-Palencia”, que plantea objetivos ambiciosos y basada en una visión de futuro integral, en el marco de un contexto global de ciudades.

El desarrollo de una iniciativa *Smart city*, que sienta sus bases sobre tres pilares: el ciudadano, el transporte y la energía. Su éxito depende del compromiso a adoptar por parte de los diferentes agentes económicos y sociales del entorno municipal: empresas, asociaciones, centros de investigación y de conocimiento, instituciones públicas, etc. El Convenio inicial fue suscrito en julio de 2010, además de por los citados municipios, por las siguientes entidades: Iberdrola Distribución Eléctrica, Acciona Infraestructuras, Telefónica I+d, GMV Sistemas y Grupo Lince Asprona, y cuenta con la participación del Ente Regional de la Energía de la Junta de Castilla y León y el Centro Tecnológico CARTIF.

El ámbito de actuación de “*Smart City Valladolid-Palencia*” es muy amplio, contemplando aspectos tan variados como son las redes de consumo energético de las ciudades, la eficiencia energética de los edificios de uso público, la red de transporte y gestión del tráfico, el sistema sanitario, el ámbito social, cultural y de integración, los sistemas de comunicaciones, especialmente Internet, y la gestión de la ciudad.

El SET-PLAN (Plan Estratégico Tecnológico de la Energía en Europa) y la recientemente creada PPP (Partenariado Público Privado), denominado *Future Internet*, constituyen las principales referencias a tener en cuenta en esta iniciativa.

La iniciativa “*Smart City Valladolid-Palencia*” pretende potenciar la proyección internacional de la ciudad, la mayor cooperación entre agentes, el mejor servicio y la mayor satisfacción del ciudadano, la innovación para la mejora de los servicios prestados y de la imagen, y, en términos generales, se dirige a garantizar la sostenibilidad en la evolución a la ciudad del futuro.

Las actividades a realizar para la consecución de estos objetivos son las siguientes:

- Programas de I+D, que incluyen investigación básica y aplicada, proyectos piloto, bancos de ensayo.
- Programas demostrativos.
- Medidas para fomentar la transferencia de productos de las fases demostrativas hasta el mercado.

El impacto que se prevé es:

- Proyección internacional de la ciudad.
- Profunda participación del tejido industrial y económico.
- El ciudadano como receptor fundamental de los servicios.
- La innovación como escaparate y puerta hacia el exterior.
- La sostenibilidad como forma de evolución hacia la ciudad del futuro.
- Recursos atraídos en forma de proyectos de actuación desde fuera hacia la ciudad.

*"Smart City Valladolid-Palencia"* se establece con un horizonte temporal de 10 años, contemplando el periodo 2010-2020.

Todas estas iniciativas tienen que girar en torno a un vector estratégico que potencie la fortaleza posicional de la respectiva ciudad. Porque se trata de estrategias y, como indicábamos antes, estas no son algo artificioso, sino que surgen de una idea matriz en base a la posición, al factor diferencial que otorga mayor fortaleza a la ciudad.

Por otra parte, sólo tendrán éxito en un contexto general de planificación de la sostenibilidad económica local.



REVISTA INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
se terminó de imprimir en abril de 2013.  
La impresión estuvo a cargo de Tilde Editores,  
Reforma 1905 Ote., Col. Modelo, Monterrey, N.L., México, C.P. 64580,  
*[www.tildeeditores.com](http://www.tildeeditores.com)*.  
El tiraje es de 200 ejemplares.