

Salvador Parrado y Anne-Marie Reynaers, *Valores públicos y sector privado, ¿una cuestión de control o de confianza?*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, 222 pp.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v28i2.631>

Por Édgar Óliver Bustos Pérez, estudiante del Doctorado en Políticas Públicas, CIDE

Según el Banco Mundial, existen actualmente más de cincuenta países en el mundo con leyes de asociaciones público-privadas,<sup>3</sup> lo cual indica la popularidad que ha adquirido este tipo de instrumento de política pública en las últimas décadas. Sin embargo, con el entusiasmo por replicar fórmulas o tendencias reformistas que han sido exitosas en países desarrollados —principalmente anglosajones— donde existen capacidades institucionales consolidadas, en ocasiones los países replicantes pierden de vista que los valores públicos deben mantenerse como principios rectores de los Estados en beneficio del interés público, sin importar las tendencias en boga o las presiones modernizadoras de organismos internacionales. Como dice Barry Bozeman (2007: 139), “trabajar con valores públicos es una de las mejores rutas para clarificar y avanzar en la teoría del interés público, en especial si se usa un enfoque pragmático”. En este sentido, *Valores públicos y sector privado, ¿una cuestión de control o de confianza?* intenta corroborar, por medio de un estudio empírico, si el interés público —analizado a través de los lentes de los valores públicos en práctica— queda salvaguardado durante las distintas fases en que se ejecutan los contratos de concesión a largo plazo con empresas privadas.

Para los autores, una concesión público-privada es una fórmula jurídica en la que el sector público licita infraestructura para que un operador privado se encargue de diseñar, construir y mantener esa infraestructura, financiarla íntegramente y, más tarde, prestar los servicios objeto del contrato durante un periodo que oscila entre veinte y treinta años, a cambio de un pago periódico. Intuitivamente, se podría pensar que compartir la responsabilidad en la entrega de bienes y servicios públicos con empresas privadas es una decisión que va en detrimento de los valores públicos, pues las firmas tienen como fin último maximizar sus beneficios económicos. Sin embargo, Parrado y Reynaers no están del todo de acuerdo con ese argumento y buscan eliminar el sesgo ideológico de que las empresas privadas gestionan mal los bienes y servicios públicos, pero nunca pierden

<sup>3</sup> Véase <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acuerdos/ley-de-asociaciones-publico-privadas>

de vista que éstas no siempre entienden lo público. Así, su libro tiene como primera virtud ser un estudio empírico relevante ante el creciente interés por las asociaciones público-privadas en el mundo. Es también novedoso, pues profundiza en el debate de los valores públicos en la práctica con la pregunta, ¿cómo se ven afectados los valores públicos en los proyectos desarrollados por consorcios público-privados? Con el objetivo de ofrecer más conocimiento sobre la relación entre los valores públicos y estos consorcios se abocan a la evaluación y el análisis de seis valores públicos (rendición de cuentas, transparencia, capacidad de respuestas, rendimiento organizacional, cumplimiento del contrato e innovación) en seis concesiones público-privadas en España y Holanda.

Tal como el título del libro anticipa, otra de las virtudes significativas del estudio es su marco teórico. Los autores se apoyan en un marco de referencia que sirve como una estrategia de análisis oscilatoria, que va y viene entre el *control* y la *confianza*, para examinar la preservación de los valores públicos en la relación que los gobiernos desarrollan con las empresas privadas con las que se vinculan por medio de las concesiones a largo plazo. Los autores emplean tres teorías que tratan de explicar las relaciones entre los actores involucrados por medio de un contrato —principal y agente—. En uno de los extremos de la oscilación se encuentra la *teoría de la autoridad política*; aquí, la imposición de la autoridad ocurre por medio de un *control* muy estricto del contrato, al grado que se pone en riesgo la preservación de los valores públicos. Entre los extremos de la oscilación está la *teoría de la autoridad transaccional*, que parte de la idea de que una negociación entre las partes excluye la imposición unilateral del principal y a su vez reduce el riesgo moral por parte del agente. Por último, en el extremo opuesto de la oscilación, se encuentra la *teoría de la corresponsabilidad*. En esta teoría ambas partes actúan como colaboradores en busca de un beneficio mutuo en vez del beneficio individual; se corre el riesgo de que la *confianza* depositada en el agente desemboque en un incremento de riesgo moral, lo que pondría en peligro la salvaguarda de los valores públicos.

Para verificar la hipótesis de que “los valores públicos se encuentran comprometidos cuando el sector público no presta directamente el servicio”, los autores usan el método comparativo, que les permite destacar las características peculiares de los sistemas administrativos en España y Holanda —con marco legal y cultura organizacional distintos— e identificar las variaciones y semejanzas en la protección de los valores públicos en diferentes concesiones público-privadas. Las concesiones analizadas son seis: una concesión de servicios hospitalarios no clínicos y una concesión de servicios hospitalarios clínicos, ambos casos en España, y una autopista, un centro de detención, una depuradora de aguas residuales

y la renovación de un edificio, los casos estudiados en Holanda. La recolección de datos fue producto de la realización de 89 entrevistas a participantes involucrados en las distintas concesiones —gobiernos, consorcios y asesores externos—, así como la revisión de documentos oficiales e informes. Asimismo, uno de los capítulos emplea un análisis de regresión multinomial. Con base en este diseño de investigación, los autores analizan las relaciones, semejanzas y diferencias entre las distintas concesiones para mostrar las diferentes situaciones que han repercutido en la protección de los valores públicos en la práctica. Con ello, Parrado y Reynaers afirman que la salvaguarda de los valores públicos depende del equilibrio y la negociación entre el gobierno y las empresas, pues, en la práctica, “ningún valor está del todo protegido ni tampoco completamente en peligro”; más bien, “pueden estar en juego, salvaguardados o incluso reforzados, dependiendo del tipo de concesión, la fase de la concesión y el valor público en cuestión”.

El libro se estructura en tres partes: una primera de introducción, en la que los autores conceptualizan los elementos base del libro y describen ampliamente el contexto, la pregunta de investigación y los objetivos del estudio (capítulo 1), así como el marco teórico (capítulo 2) y la metodología del estudio (capítulo 3); una segunda parte en la que Parrado y Reynaers responden a la pregunta central del libro poniendo a prueba los valores públicos seleccionados: ¿cómo es la rendición de cuentas en las concesiones público-privadas? (capítulo 4), ¿es transparente la gestión de una concesión público-privada? (capítulo 5), ¿cuál es la capacidad de respuesta de la sociedad concesionaria ante las modificaciones en el contrato? (capítulo 6), ¿cumple la sociedad concesionaria con el contrato? (capítulo 7), ¿se produce innovación durante la vida del contrato? (capítulo 8) y ¿cuál es el rendimiento de las concesiones en términos de calidad, eficacia y eficiencia? (capítulo 9), y una tercera parte de conclusiones, donde de forma brillante se sintetizan los descubrimientos del estudio por medio de frases contundentes y cuadros para resumir los hallazgos (capítulo 10).

Algo que merece la pena resaltar es que todos los capítulos empíricos son homogéneos, lo que facilita la lectura y comprensión del estudio. Todos se balancean en el marco teórico descrito y organizan la información contextual, el análisis del valor escrutado, la discusión de los hallazgos y las observaciones finales con una estructura similar. De esta manera los estudios de caso no sólo brindan una perspectiva acerca de cada valor público, sino que también permiten que en su conjunto contesten la pregunta de investigación, a la vez que proporcionan un excelente marco para evaluar qué, cómo y por qué debe hacerse algo por preservar los valores públicos en contratos de concesión a largo plazo.

No obstante, el libro cuenta con algunas limitaciones metodológicas. En primer lugar, es un libro que surge, en parte, del trabajo previo de investigación de Reynaers y únicamente se menciona que la selección de algunos casos y de los valores a investigar es consecuencia de ese trabajo, sin ahondar en otra justificación que sustente la selección en términos metodológicos más allá de la comparación a nivel país entre España y Holanda. En segundo lugar, se podría haber incluido el estudio de alguna concesión con mayor tiempo —o finalizada— para comparar los hallazgos de las concesiones que están en el segundo tercio de la duración de los contratos, como son los casos estudiados. Por último, la sección cuantitativa del capítulo noveno desentona del resto del estudio, pues parecería que no fuera necesario un cambio de metodología a pesar de contar con bases de datos que facilitan la elaboración de un estudio de este tipo. La sección termina siendo, tal como los autores lo describen, un análisis limitado sin elementos concluyentes, por lo que quizá pudo haber quedado fuera de la versión final del libro.

Aunque este es un libro dirigido por los autores a ciertos públicos en particular, el texto tiene una doble perspectiva que lo debería hacer atractivo para cualquier lector interesado en temas de administración pública. Por un lado, abre la puerta al mundo de las asociaciones público-privadas y señala los retos que implican este tipo de relaciones entre el gobierno y los actores privados. Si bien no es un libro que profundice en el tema —pues no es su finalidad—, sí menciona los conceptos necesarios y el contexto para empezar a discutir el tema. Por otro lado, subraya la importancia que tienen los valores públicos en la administración pública, tal como lo señalan Jørgensen y Bozeman (2007): “no hay tema más importante en la administración pública y las políticas que los valores públicos” (p. 355), además de que contiene una revisión de la bibliografía bastante nutrida como para entender la relevancia del debate.

El libro logra enfatizar la necesidad de analizar las capacidades de las administraciones antes de implementar reformas o políticas públicas, teniendo siempre presente que lo que debe primar es el interés público a través de la preservación de los valores públicos.

## REFERENCIAS

- Bozeman, B. (2007), *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Jørgensen, T. y B. Bozeman (2007), “Public Values: An Inventory”, *Administration & society*, 39(3), pp. 354-381.