

# Colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales. El caso de los servicios para las personas mayores en los Ayuntamientos de Nueva York y Barcelona

Alfred Vernis i Domenech\*

## Objeto de la investigación

Esta investigación pretende estudiar la prestación y provisión de servicios para las personas mayores por los Ayuntamientos de Nueva York y Barcelona a través de organizaciones privadas. El estudio servirá como base para explorar en profundidad los problemas de gestión derivados de la subcontratación de servicios sociales entre las agencias públicas y las agencias privadas. El estudio intenta analizar detalladamente ambas partes de la relación público-privada: la agencia pública que financia los servicios, y la agencia privada que es subcontratada para producirlos. El estudio pretende extraer las lecciones positivas de Nueva York, una ciudad con más experiencia en subcontratar servicios sociales, y aplicar estas enseñanzas al caso de Barcelona.

## Introducción

En los años ochenta, a partir de los problemas del "Estado del bienestar", se observó un reinicio del interés sobre la relación entre las agencias públicas y las agencias privadas productoras de servicios sociales. Los investigadores del tema han empezado a hablar de "economía mixta" (AUSTIN, 1985), *welfare mix* (ROSE, 1985), "casi-mercados" (LEGRAND 1991), "el Estado en la sombra" (WOLCH, 1990), "gobierno por el tercer sector" (SALAMON, 1981),

"el Estado subcontratista" (SMITH y LIPSKY, 1993), "pluralismo del bienestar" (EVERS, 1993) o "partenariado público-privado" (KRAMER, 1987). Esta relación público-privada se basa principalmente en alguna forma de privatización de servicios públicos.

La privatización de los servicios públicos se contempla como una alternativa posible para solucionar los problemas de sobredimensionamiento e ineficiencia burocrática con los que se ataca a las agencias públicas que forman parte del "Estado del bienestar". Al hablar de privatización de servicios públicos hay que distinguir claramente entre dos funciones muy diferentes que realizan las agencias públicas y que frecuentemente se confunden: la provisión y la producción de servicios (KOLDIERE, 1986). La provisión de un servicio público es una decisión política consistente en disponer si se va o no a ofertar determinado servicio. La provisión conlleva diferentes actividades, tales como: regulación, compra, financiación, planificación, etc. La producción de un servicio público, decisión diferente a la anterior, consiste en concretar si es la propia agencia pública la que va a producir el/los servicio/s que ha decidido anteriormente proveer. Es decir, si va a vender, operar, administrar, etc., los servicios. Cada una de las actividades de la provisión y la producción puede dividirse en varias partes, y pueden privatizarse separadamente. Así pues, esta separación entre provisión y producción nos permite distinguir entre producción pública y provisión pública (sector público puro); producción pública y provisión privada (agencias públicas vendiendo al sector privado);

producción privada y provisión pública (subcontratación); y producción privada y provisión privada (sector privado). El estudio se centra en la colaboración público-privada que se da cuando la provisión es pública y la producción privada.

## Problemas de esta colaboración

Existen dos cuestiones centrales al hablar de esta colaboración. Primera, ¿cómo equilibrar los deseos indiscutibles por mantener su autonomía que expresan las organizaciones no lucrativas (ONL) con la necesidad legítima de control sobre como se gasta el dinero público que tienen las agencias públicas? Segunda, ¿cómo armonizar la necesidad de que la acción pública llegue a todo el mundo y de la misma forma (universalismo) con la tendencia a atender a determinados colectivos (particularismo) de las ONL? No existe ninguna fórmula mágica para responder a las dos cuestiones anteriores.

La profesora JAMES (1983) advierte sobre un hecho que iría en detrimento de la demanda de autonomía de las ONL: la posibilidad de que las ONL presten los servicios que sus responsables deseen. JAMES argumenta que las personas a cargo de las ONL, como buenos profesionales, se preocupan de producir aquellos servicios que les dan prestigio, satisfacción o que les aportan algo profesionalmente. GILBERT (1985) y KRAMER (1985) entre otros mencionan un problema ligado a la segunda pregunta que planteábamos (*two-tiered social service*): como producto de esta colaboración nos podemos encontrar un sistema de servicios sociales con dos "caminos". El primero responsabilidad de las ONL que producirían servicios para las personas menos necesitadas, y un segundo que sería obligación de las agencias públicas, que se responsabilizarían de todas aquellas personas a las que las ONL no quisieran prestar el servicio.

Así pues, sería responsabilidad de los gestores públicos y no lucrativos saber encontrar ese difícil punto de equilibrio entre autonomía-control y universalismo-particularismo. Al seguir avanzando en el tema y repasar en profundidad la literatura sobre la colaboración público-privado, nos encontramos que la lista de problemas derivados de esta colaboración abarca más de los dos centrales que hemos avanzado. Para facilitar el análisis el estudio clasificará los problemas en cuatro grupos: *falta de flexibilidad, financiación, recursos humanos y calidad*.

*Falta de flexibilidad* en dos sentidos bien diferentes: Primero, la colaboración provoca una falta de diversidad en el sistema. Para que un sistema de servicios sociales pueda funcionar, las agencias públicas necesitan que las ONL cumplan una serie de requisitos, requisitos que suponen la estandarización de las ONL. Naturalmente, al parecerse cada vez más una ONL a otra,

el sistema en su conjunto pierde flexibilidad. Segundo, nos encontramos con que la colaboración hace muy difícil la introducción del cambio. Ambas partes de la relación están interesadas en que la forma de prestar el servicio cambie lo mínimo para no introducirse en terreno desconocido que pudiera poner en dificultad la colaboración. En este contexto se hace muy difícil que se introduzcan y prosperen nuevas ideas para mejorar el servicio. En definitiva, existe el potencial peligro de que la colaboración público-privada engendre un sistema de servicios sociales rígido y burocrático, muy alejado del que pretendía esta cooperación primera.

Al hablar de *financiación* encontramos varios problemas. Primero, nos encontramos que en nuestro país, como también ha sucedido en otras democracias occidentales, se está dando una situación de dependencia de las organizaciones/asociaciones no lucrativas del dinero público. Naturalmente, esta situación de dependencia es muy dañina para la colaboración porque termina convirtiéndose en un "enlace de supervivencia": si la agencia pública retira la financiación, la ONL corre el peligro de desaparecer. Segundo, al mismo tiempo nos encontramos con una etapa de recortes presupuestarios dentro de las administraciones públicas, donde la consigna política es hacer más cosas con menos dinero. En otras palabras, prestar más servicios producidos con menos recursos. Esta condición crea una gran frustración para ambas partes: los gestores públicos de servicios sociales pueden hacer muy poco para incrementar la productividad del servicio y los gestores no lucrativos no están preparados para recibir menos recursos después de la expansión del sector en los últimos años. Los problemas financieros no terminan aquí. Muchas veces para ganar una subcontratación las ONL ofertan sus servicios más baratos, y si ganan el concurso, se encuentran prestando servicios sin cubrir costes. Por último, al depender de unas adjudicaciones temporales de fondos genera muchas incógnitas y rigideces en la colaboración.

La colaboración público-privada provoca también dificultades en los *recursos humanos* de las agencias públicas y las ONL. Por un lado, los empleados públicos al dejar de prestar el servicio directamente y ver alejarse al cliente o usuario/a pierden un elemento motivador en los servicios sociales: el contacto con el público. Por otro lado, las personas que trabajan en las organizaciones no lucrativas se ven obligadas a dedicar un tiempo que consideran "excesivo" a las tareas de coordinación con la administración pública. Sin duda, el elemento administrativo de un contrato puede resultar altamente desmotivador. Además de estos problemas nos encontramos que el trabajador de la ONL puede dejar de tener la actitud altruista que le caracterizaba, y que sin duda aportaba una ventaja muy importante en la prestación del servicio sobre un empleado público o de un trabajador de una organización lucrativa. Esta actitud altruista es apreciada como un elemento exclusivo de las ONL, y que las hace idóneas para prestar servicios sociales, donde la rela-

ción personal desinteresada con el/la usuario/a es importante. En los estudios sobre el tema, también se señala que la relación contractual puede suponer la pérdida de un vínculo de confianza existente entre trabajadores de las ONL y las agencias públicas, vínculo que sin duda es muy positivo para el conjunto del sistema de servicios sociales.

Desde el punto de vista de la *calidad* del servicio, se detectan dos problemas principales. Primero: que en la cooperación público-privada no se ha puesto énfasis históricamente en la calidad, y actualmente es mucho más complicado introducir este factor clave del servicio. En este sentido por ejemplo no existe tradición en examinar los resultados de los servicios producidos por las ONL. Segundo, que la voz del cliente/usuario final es generalmente ignorada. Si la satisfacción del consumidor/a es una asignatura ya compleja de introducir en servicios sociales, la subcontratación hace esta tarea prácticamente imposible.

## Metodología

---

El trabajo se realiza mediante un estudio cualitativo en las ciudades de Nueva York y Barcelona. Concretamente, a partir

de la comparación entre el Departamento para las Personas Mayores (DFTA) del Ayuntamiento de Nueva York, y el Area de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona. La comparación se basa en varios servicios sociales para las personas mayores que se proveen en ambas ciudades.

Mediante un cuestionario, desarrollado con la ayuda de responsables municipales, y responsables de organizaciones sociales privadas en ambas ciudades, se llevarán a cabo entrevistas en profundidad a personas que intervienen en la relación público-privada. Por un lado, se extraerá la visión de los problemas que comporta la colaboración público-privada desde el punto de vista de los trabajadores municipales, a diferentes niveles, desde el trabajador social al responsable político. Y, por otro lado, se analizará también el punto de vista de los trabajadores y responsables de las organizaciones privadas subcontratadas.

A través de esta metodología se pretende comprobar si los problemas mencionados en la literatura se encuentran en el caso que estamos analizando. Comparar la diferente visión de la problemática entre gestores públicos y privados. Finalmente, aprender de una experiencia de subcontratación de servicios sociales que lleva más años funcionando, para extraer lecciones para la ciudad de Barcelona.

---

### Notas

\* Licenciado en Ciencias Empresariales y Master en Dirección de Empresas por ESADE-UPC. Actualmente está terminando su doctorado en gestión pública y no

lucrativa en la Universidad de Nueva York (NYU). Profesor del Departamento de Política de Empresa y del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE.

Documentación  
Administrativa

DA

237-238

ENERO-JUNIO 1994

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL  
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación trimestral del Instituto Nacional de Administración Pública, especializada en Derecho Administrativo y Organización y Gestión de las Administraciones Públicas.

Aparecida en 1958, la característica más destacada de su actual etapa es la dedicación monográfica de cada número a una cuestión específica, que se analiza desde diferentes puntos de vista por acreditadas firmas de España y otros países.

CONSEJO DE REDACCIÓN

**Presidente:** Alejandro Nieto García. **Vocales:** Manuel Aragón Reyes, Enrique Argullol Murgadas, Miguel Beltrán Villalva, Andrés de Blas Guerrero, José Manuel Castells Arteché, Rafael Gómez-Ferrer Morant, Luis Morell Ocaña, José Ramón Parada Vázquez, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Gumersindo Trujillo Fernández.

**Director**

Luciano Parejo Alfonso

**Secretario**

Jesús Prieto de Pedro

**Edita:**

Instituto Nacional de Administración Pública  
ISSN: 0012-4494  
N.I.P.O.: 329-94-001-5  
Depósito legal: M 581-1958

**Distribución y suscripciones:**

Instituto Nacional de Administración Pública  
Subdirección General de Documentación,  
Investigación y Publicaciones  
Atocha, 106. 28012 MADRID  
Teléfono: (91) 349 31 04 Fax: (91) 349 32 87

**Precios:**

Suscripción anual (4 números) .....4.000 pts. + IVA  
Número sencillo.....1.300 pts. + IVA  
Número doble.....2.600 pts. + IVA  
Más 300 pts. de gastos de envío