

## Creando valor público a través de asociaciones público-privadas\*

Mark H. Moore

[Versión original](#)

### I. Introducción

Los ciudadanos que viven en las diversas naciones del mundo parecen haber perdido una buena parte de la confianza en sus gobiernos<sup>1</sup>. Ya no tienen confianza en que sus gobiernos puedan defenderlos de la guerra o del terrorismo que ataca desde afuera, o de la violencia étnica o el crimen provenientes desde el interior. Ellos temen esa corrupción generalizada que ha minado la capacidad de los gobiernos para asegurar los derechos civiles básicos tales como el derecho a mantener la propiedad, a formar asociaciones voluntarias y a participar en una gobernanza democrática. Ellos tienen dudas respecto a que los gobiernos puedan cumplir sus promesas de proveer trabajo, bienestar material, y proporcionar al menos un nivel mínimo de salud y educación. Incluso dudan de la capacidad del gobierno para proveer bienes y servicios públicos que debieran tener el financiamiento suficiente como para hacerlo de una manera efectiva y eficiente.

En contraste con eso, los ciudadanos parecen haber incrementado su confianza en el poder del sector privado para mejorar las condiciones de la sociedad en que viven.

Parte de esa confianza deriva en la fe creciente que tienen en la capacidad de las corporaciones privadas y en los mecanismos de mercado como herramientas para desarrollar la prosperidad material.

Por supuesto, los ciudadanos del mundo han entendido desde hace ya tiempo el poder que tiene el capitalismo y el mercado para impulsar el desarrollo económico y tecnológico. Lo que puede resultar nuevo, quizás, es la creencia que tales avances pueden realizarse sin las consecuencias negativas en el plano económico, político y social que se dieron en el pasado. Por un lado, existe la esperanza -que se expresa en el movimiento tendiente a aumentar la responsabilidad social corporativa-<sup>2</sup> de que las corporaciones privadas pueden estar persuadidas de la necesidad de producir su magia material y, al mismo tiempo, hacerlo sin el daño que en el pasado hicieron al ambiente natural y social. Por otro lado, existe la esperanza -que se expresa en el actual entusiasmo por la empresa social y por el empresariado social- de que la energía empresarial, animada y orientada por el mercado, puede volver a enfrentar la tarea de hacerse cargo de importantes problemas sociales y encontrar solución a esos problemas que el gobierno ha descuidado<sup>3</sup>.

Una segunda parte del entusiasmo por el sector privado no proviene sólo de la fe en el mercado sino, también, del redescubrimiento y desarrollo de lo que Bill Drayton, de Ashoka, describe como el “sector ciudadano”<sup>4</sup>. La visión que tiene Drayton del “sector ciudadano” incluye varias empresas creadas y conducidas por empresarios individuales que se han dado a sí mismos la autorización para mejorar la sociedad. Algunas de esas empresas operan como entidades económicas que extienden las oportunidades que provienen de la participación en actividades del mercado hacia grupos e individuos que hasta ahora han sido excluidos de tal participación. Pero otras empresas del “sector ciudadano” actúan como asociaciones cívicas de auto-ayuda que colaboran en la construcción de la dignidad individual y de la solidaridad colectiva entre grupos que hasta ahora han sido oprimidos y excluidos. Y esto incluye explícitamente organizaciones políticas que buscan generar influencia para relacionarse tanto con el gobierno como con las empresas privadas para estimularlas a que ellas hagan algo más efectivo por el interés público.

Dada la declinación de la fe en el gobierno y el incremento de la confianza en instituciones privadas voluntarias, ya sea con o sin fines de lucro, para mejorar la calidad de vida tanto individual como colectiva, es perfectamente natural que los ciudadanos busquen una “asociación público-privada”

---

(\*) Documento preparado para el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Creating Public Value through Private/Public Partnerships”.

para llenar el vacío que ha dejado la pérdida de fe en el gobierno. No puede sorprender, entonces, que el discurso público empiece a enfatizar el gran potencial de la asociación entre lo privado y lo público para hacer frente a importantes problemas sociales, y además para incrementar la efectividad del gobierno en lo que respecta a la provisión de servicios.

El propósito de este breve documento es dar algunos pasos preliminares en el desarrollo de un marco de referencia que pueda ayudarnos a investigar la asociación público-privada como idea general tanto como propósito específico y concreto. Aunque es realmente difícil estar contra la idea de que tal sociedad puede ayudar a la lucha de los gobiernos por promover la prosperidad económica, la sociabilidad y la justicia en sus países, confieso que tengo un sentimiento de inquietud sobre este tema emergente. Más específicamente, me preocupa que la parte pública de esta sociedad sea permanentemente sobrepasada por la privada. Dicho de manera vulgar, me preocupa que lo público sólo consiga “dejarse estafar”.

Creo que esto puede ocurrir por al menos por tres razones. Primero, el lado público de la asociación no tiene exactamente claro para quién se supone que va a negociar y a quiénes va a proteger en esta sociedad. Segundo, el lado público está, de alguna manera, comprometido con el exterior de manera tal que sus propósitos pueden perfectamente incluir la satisfacción del lado privado tanto como del público y, por esta razón, el lado público puede quedar representado con menor efectividad de lo que debiera. Tercero, el lado público no comprende tan bien como el privado cómo negociar, y enfrenta dificultades para reaccionar frente a los movimientos estratégicos que el privado hace en el proceso de negociación.

Comenzaré con un corto caso que ilustra el problema general, y luego desarrollaré un marco de referencia analítico que ayude al sector público a aprender cómo enfrentar con diligencia y responsabilidad este proceso y hacerlo, así, con mayor efectividad.

## **II. El caso del Proyecto de Reurbanización Park Plaza**

A finales de los sesenta, en la ciudad de Boston, un empresario privado llamado Mort Zuckerman concibió un plan para desarrollar una parte muy deteriorada de la ciudad<sup>5</sup>. La parcela que a él le interesaba estaba ocupada por comercios ruinosos, clubes nocturnos pendencieros y locales nudistas. Aun cuando había algunos pequeños comerciantes que trabajaban esos negocios y que lograban sobrevivir, y aun cuando algunos individuos encontraban diversión en aquellos bares y locales de desnudos, la mayoría de los habitantes de la ciudad pensaba que el área le agregaba poco valor a la vida económica, social o política de la comunidad. Zuckerman tenía una visión alternativa de las actividades físicas, económicas y sociales que podían desarrollarse en dicho lugar. Tuvo la visión de un hotel moderno, un edificio de oficinas, negocios comerciales grandes que podrían transformarse en un polo de atracción para personas no sólo de la ciudad sino también del resto de la región e, incluso, del mundo.

Él compartió su visión de esta forma de desarrollo urbano del área en cuestión con la Agencia de Reurbanización de Boston (BRA, por sus siglas en inglés), la agencia del gobierno local que está encargada de orientar el desarrollo físico y económico de la ciudad. A esta agencia le gustó el proyecto y designó al sitio en el cual Zuckerman estaba interesado como Área de Reurbanización Park Plaza. El BRA a continuación solicitó proposiciones al sector privado sobre cómo habría que reurbanizar ese espacio para incrementar su valor ante los ciudadanos de Boston. La propuesta de Zuckerman ganó la competencia y el plan que él propuso fue rápidamente aprobado por el BRA, por el alcalde de Boston y por el Consejo de la Ciudad. Luego fue enviado al Departamento de Asuntos Comunitarios del Estado de Massachusetts (DCA, por sus siglas en inglés) para su aprobación.

La razón por la cual el plan fue enviado al DCA fue que sólo dicho organismo tenía el poder para aprobar los planes de reurbanización en los cuales se usa el poder de dominio eminente del estado. El poder de dominio eminente permite al estado adueñarse de propiedades con propósitos públicos, en la medida que se pague a los dueños compensaciones razonables. Y desde el punto de vista de Zuckerman

y del BRA, el poder de dominio eminente era crucial para el éxito del proyecto. Si Zuckerman se veía forzado a negociar con cada propietario del área de desarrollo y el proyecto no podía ser emprendido hasta que todos estuvieran de acuerdo, ello significaría un poderoso incentivo para que cada propietario pidiera precios mucho más altos de lo que él estaba dispuesto a pagar, lo que significaba en realidad un veto efectivo sobre el proyecto en su conjunto. Es justamente para hacer frente a esa dificultad que la legislatura del estado le da la potestad a las agencias de reurbanización de una autoridad limitada para usar el poder de dominio eminente que permita sostener tasas más altas de desarrollo económico urbano.

Dado que dicha autoridad para adueñarse de propiedad privada representa un uso significativo del poder del estado, la legislatura ha condicionado su uso a seis criterios que deben cumplirse para que el poder pueda usarse: 1) el proyecto no debe ser realizado sólo por una empresa privada, 2) el plan propuesto debe ser “consistente con las necesidades de la comunidad debidamente detectadas”, 3) el plan financiero para el plan de reurbanización también debe haber sido sondeado, 4) el área propuesta para la reurbanización debe estar efectivamente “arruinada”, 5) el plan de reurbanización debe estar “suficientemente completo”, y 6) debe existir un plan aceptable para reubicar a los individuos afectados por el proyecto de reurbanización.

Una manera de entender esas condiciones es que ellas representan el esfuerzo de la legislatura para asegurar que un privilegio público -a saber, la autoridad del estado- no sea utilizado imprudentemente sino, por el contrario, se utilice para crear algo que efectivamente tenga mayor valor público. Ellos no desean que se utilice el poder del estado cuando el mercado de los privados puede producir resultados similares. Tampoco quieren que el estado utilice su poder sólo para incrementar las utilidades de empresas privadas. Si el poder del estado va a ser utilizado, algo de valor público debe necesariamente emerger. ¿Qué constituye ese valor público que será producido? Aparentemente, es algo que debe ser “consistente con las necesidades efectivamente detectadas de la comunidad”, cuyo “financiamiento sea posible como resultado de un sondeo previo”, que reduzca la “ruina” del espacio comunitario y que dé respuesta efectiva a las necesidades de los individuos que serán afectados por el proyecto. Cada uno de estos conceptos no debe visualizarse sólo como un criterio legal que debe acatarse sino también como una dimensión del valor público que se persigue al utilizar la autoridad del estado.

El funcionario público que, a nivel del estado, debía revisar y aprobar o rechazar el proyecto era un hombre llamado Miles Mahoney, comisionado del Departamento de Asuntos Comunitarios del Estado. Un detalle importante: mientras Mahoney había sido nombrado en su cargo por el gobernador, y podía también ser removido por él, el gobernador mismo no estaba autorizado para utilizar su poder para aprobar o rechazar directamente el proyecto. La Legislatura de Massachusetts había delegado la autoridad para utilizar el poder de dominio eminente explícitamente al comisionado del Departamento de Asuntos Comunitarios. Sólo la firma de Mahoney podía aprobar el documento que le permitiría a Zuckerman y al BRA invocar el uso del dominio eminente con el objeto de lanzar su ambicioso proyecto.

Lo que Mahoney debía revisar era la propuesta que se refería a la reurbanización de tres de las cinco parcelas incluidas en el Área de Reurbanización Park Plaza. Esas tres parcelas inscritas para la reurbanización inmediata eran obviamente las que tenían mayor valor económico del sitio completo. Las dos parcelas restantes, donde la ruina era más objetable, se dejaban para una posterior reurbanización. La dificultad fue que el plan no incluía el compromiso de la corporación privada para proceder con la reurbanización de esas dos parcelas de menor valor económico, una vez terminado el proyecto en las tres primeras. El plan financiero para emprender el proyecto estaba poco perfilado. Y, además, parece que se daba poca atención al problema de reubicar a las personas que estaban obligadas a moverse del área. De esta manera, el plan parecía deficiente desde el punto de vista de casi todos los criterios requeridos para este tipo de proyecto.

Más importante aun, desde el punto de vista de Mahoney, parecía haber poco en el proyecto que

él considerara valioso desde el punto de vista público. Su visión respecto a la misión de su agencia se focalizaba en asegurar que aquellos individuos pobres, que habían soportado la mayor carga antes de que se hiciera algún esfuerzo de reurbanización, deberían tener la posibilidad de participar tanto en la marcha como en los beneficios del proyecto de reurbanización que afectaría su vecindario. Si bien el proyecto Park Plaza no era un proyecto que pudiera dañar a la comunidad de residentes pobres, tampoco Mahoney veía que en dicho proyecto hubiera mucho de lo que él consideraba beneficio público. Le parecía que, en el fondo, el privado le estaba pidiendo que le entregara el uso de la autoridad del estado para emprender un proyecto que obviamente lo beneficiaría económicamente a él y a sus socios y, quizás, también ayudaría económicamente a la ciudad; pero poco agregaba de valor público.

Entonces, para él, el problema era en qué medida entrar a la asociación público-privada poniendo sobre la mesa el poder de dominio eminente con el objeto de que fuera utilizado para los propósitos involucrados en el plan Park Plaza, o, por el contrario, negociar para obtener algo de mayor valor público pero con el riesgo de perder al inversionista privado.

### **III. Diferentes formas de asociación público-privadas**

El caso Park Plaza es una forma algo antigua de asociación público-privada: una forma de asociación que fue importante para el desarrollo económico urbano por, al menos, un siglo. Y no es una forma muy distinta de aquellas que se utilizaron en los últimos cuatro siglos para construir el mundo en el cual vivimos ahora.

#### **Asociación público-privada para apoyar el desarrollo económico**

Después de todo, fue la asociación entre lo privado y lo público la que apoyó la exploración y el desarrollo del comercio occidental con el Nuevo Mundo y el Lejano Oriente. Fue la asociación público-privada la que desarrolló la moderna infraestructura económica del Nuevo Mundo: los ferrocarriles y los caminos que llevaron el bosque y los granos al alcance de las ciudades y a los mercados europeos; los diques que previnieron las inundaciones, crearon acres de superficie arable, y llevaron el poder hidroeléctrico a las aldeas rurales, y así, tantas cosas. En muchos proyectos, las ambiciones del gobierno por expandir sus territorios y recursos básicos en beneficio de sus ciudadanos estaban alineadas con el sector privado, con sus objetivos, sus motivaciones y sus capacidades de cumplir metas ambiciosas. La verdadera idea de corporación pública creció a la luz de los esfuerzos del Estado para promover el desarrollo económico en nuevos dominios.

En otros ejemplos históricos notables, la asociación entre lo público y lo privado se organizó en torno a proyectos concebidos para hacer avanzar el conocimiento fundamental o para resolver problemas prácticos de especial importancia. Un libro reciente documenta los esfuerzos realizados por el gobierno británico para estimular los esfuerzos científicos que permitieran encontrar medios prácticos para la medición de una longitud marítima<sup>6</sup>. Uno podría agregar los esfuerzos más recientes de asociación público-privada destinada a prevenir enfermedades como la polio y el SIDA.

El punto aquí es, simplemente, recordar que la idea de la asociación público-privada está muy lejos de ser nueva. Las organizaciones públicas han descansado largamente en el mundo privado para cumplir sus metas. Las organizaciones privadas, a su vez, han descansado largamente en el apoyo de las instituciones públicas para cumplir las suyas. Durante gran parte de nuestra historia, el mundo público y el mundo privado han cooperado para crear grandes empresas económicas y, además, para generar las condiciones que han permitido establecer un orden social.

#### **Interdependencia macro-institucional entre lo público y lo privado**

De hecho, uno podría decir que el gobierno es casi completamente incapaz de actuar sin alguna forma de asociación con el sector privado. La ley pública, diseñada para proteger la propiedad y para asegurar el orden público y una relación justa entre la ciudadanía, no puede ser impuesta fácilmente sin la

obediencia voluntaria y el control social informal proporcionado por el consentimiento y el acuerdo del sector privado. Los bienes públicos no se pueden producir, los servicios públicos no se pueden suministrar y las condiciones de cohesión social no se pueden garantizar sin el fundamento del gobierno; y el fundamento que proporciona el gobierno descansa, de manera fundamental, en el ingreso y la riqueza del sector privado expresado a través de los impuestos. Sin lugar a dudas, uno podría decir que las formas más antiguas y comunes de asociación público-privada son aquellas organizadas a través de las regulaciones e impuestos definidos para el sector privado por el gobierno para alcanzar colectivamente propósitos públicos determinados.

De la misma manera, uno podría decir que el sector privado es incapaz de una acción efectiva sin la ayuda del gobierno. Sin la protección que el gobierno proporciona a los derechos de propiedad, habría poco incentivo para que los individuos centraran sus mentes y su energía en hacer cosas para otros, o en imaginar maneras a través de las cuales se integren los esfuerzos de otros ciudadanos en un proceso organizado de producción que permita que un grupo de personas produzca más de lo que podría producir el mismo grupo si actuara cada uno por su cuenta en una acción descoordinada. Sin que exista un gobierno que obligue a cumplir los contratos que se establecen entre compradores y vendedores, o entre empleados y empleadores, sería difícil organizar millones de transacciones entre extraños que son justamente las que animan la energía y la actividad principal que asociamos a una economía de mercado.

De esta manera, aunque la mayoría de las sociedades modernas desean hacer una marcada diferencia entre los sectores público y privado, deben reconocer, sin embargo, que ambos sectores no existirían aislados uno del otro<sup>7</sup>. Al menos a nivel macro-institucional, ambos conviven en una compleja e interdependiente relación mutua, en la cual cada uno depende del otro para algunos de sus requerimientos más fundamentales.

### **La nueva forma de asociación público-privada: micro acuerdos cerrados entre funcionarios que actúan para empresas públicas y privadas**

Pero esta macro-interdependencia no se refiere a lo que hoy, normalmente, llamamos asociación público-privada. Lo que hoy queremos significar con ello, al menos a mí me parece, se refiere más bien a micro acuerdos: acuerdos particulares sellados entre funcionarios de organizaciones privadas, por un lado, y funcionarios públicos por el otro. Funcionarios que, ambos, controlan la propiedad y representan el interés de agencias públicas y privadas específicas que buscan lograr acuerdos para cooperar y a través de los cuales ambos lados de la transacción lo pueden hacer mejor (¡en sus propios términos!) que cualquiera por sí solo.

Esta asociación puede variar mucho y en diferentes dimensiones. Puede ser más grande o más pequeña en términos de los recursos comprometidos y controlados a través del acuerdo. Algunos -tales como aquellos acuerdos que involucran decisiones acerca de cómo se pueden utilizar de mejor manera las tierras pertenecientes al gobierno- pueden comprometer millones de dólares y pueden cambiar las condiciones físicas y sociales de vastos territorios. Otros -como aquellos acuerdos en los cuales el departamento de policía define cómo ayudar a un grupo comunitario a restaurar el sentimiento de seguridad enfrentando juntos el comercio de la droga que se realiza en las calles- son mucho menores.

La asociación también puede ser más o menos compleja en términos del número de participantes y del tipo de propiedad, recursos y actividades que se intercambian en el acuerdo. Algunos de estos pueden involucrar sólo dos funcionarios, cada uno de los cuales representa dos empresas diferentes, como por ejemplo, un funcionario gubernamental desea comprar escritorios a un funcionario de una empresa proveedora. Otros, como por ejemplo aquellos acuerdos que se hacen para enfrentar la violencia juvenil, o para restaurar la civilidad de una comunidad que ha sido afectada por conflictos étnicos, pueden involucrar coaliciones de docenas de organizaciones de diferentes niveles y sectores de la sociedad. Algunos acuerdos pueden involucrar sólo transacciones en efectivo a través de las cuales un socio compra algo a otro, como cuando una compañía privada ofrece comprar propiedades del

gobierno, o cuando el gobierno busca contratar con agencias privadas algunos bienes y servicios públicos. Otros tratos pueden involucrar intercambios muy complejos de legitimidad e influencia con un grupo para legitimar e influir sobre otro. Como por ejemplo, cuando una agencia del gobierno busca una relación de trabajo más cercana con una comunidad que se ha vuelto extraña para él, o cuando una compañía privada busca dar seguridad a sus inversionistas y clientes de que se ha comportado apropiadamente y ha tenido la aprobación del gobierno en alguna transacción particular.

Algunas veces, la iniciativa para conformar la asociación proviene del sector privado; otras veces, del sector público. A veces la mayor parte de los recursos proviene del sector privado; otras veces del sector público. Algunas veces el sector privado logra hacer un gran trato en términos de los beneficios que obtendrá del acuerdo; otras veces es el gobierno el que se lleva la mayor parte de esos beneficios.

#### **IV. Negociación público-privada como aspecto clave de la asociación entre ambos**

Aunque los tratos entre el sector público y el privado varían mucho, hay un aspecto de dichas asociaciones que es más constante: ambos lados deben desarrollar algún tipo de negociación entre quienes controlan la propiedad en el sector privado para propósitos también privados y aquellos que controlan la propiedad del sector público para propósitos públicos. Deseo centrarme en este tipo de negociaciones entre representantes del sector público y del privado por tres razones fundamentales.

Primero, caracterizando esta asociación como trato o acuerdo, quiero enfatizar su carácter voluntario. Mi posición es que una de las cosas que distingue la idea de sociedades privadas de las formas de relación entre los sectores público y privado, es que en este caso cada una de las partes puede caminar por separado si así lo quisiera<sup>8</sup>. No están obligados a participar. Se deriva de dicho supuesto que cada una de las partes puede obtener de dicha asociación lo suficiente como para satisfacer sus propios objetivos, que es lo que determina que le interese hacer el trato. Y, se deriva de ello también, que el acuerdo que se concreta será evaluado desde el punto de vista de cada uno de los participantes. Nosotros, como ciudadanos que quedamos al margen del trato, podemos estar más o menos contentos con él tal cual se ha acordado; y podemos imaginar que el lado público del acuerdo debe ser el que domine y maximice la transacción. Pero el tema es que no habrá trato con consentimiento voluntario de las partes, a menos que cada una pueda mejorar su posición en sus propios términos.

Segundo, analizando la asociación público-privada como trato o acuerdo entre funcionarios, deseo integrar al juego el análisis de las poderosas técnicas de negociación que nos permitirá comprender mejor cómo se construyen y se evalúan los acuerdos<sup>9</sup>. Ello nos conducirá a examinar sistemáticamente y con detalle lo que puede describirse como la estructura de un trato: las partes que confluyen al trato, sus intereses en dicho acuerdo, los recursos y las acciones que cada uno compromete en él, y cómo dicho acuerdo distribuye tanto los costos como los beneficios de ejecutarlo y el logro de las ambiciones de cada una de las partes. También nos conduce a mirar más de cerca cuál es el riesgo asociado a los posibles fracasos del acuerdo y cómo se distribuirá dicho riesgo.

Tercero, mirando la asociación público-privada como trato establecido entre funcionarios, deseo enfatizar el rasgo de *proceso* que tienen estos acuerdos; ellos ocurren regularmente en un contexto institucional y a través de procesos que difieren significativamente de aquellos procesos en los cuales descansamos para asegurarnos que el poder público y sus propiedades sean utilizados para cumplir propósitos públicos. Hablando en términos generales, podríamos decir que el poder y la propiedad del gobierno son desplegados tanto cuando la legislatura actúa como cuando un agente regulador propone una nueva regulación como consecuencia de alguna auditoría administrativa, o cuando la corte decide sobre un caso particular. Pero los tratos negociados entre funcionarios del sector público en beneficio del interés público no son como estos procesos.

Ellos están regularmente más lejos de ser formalizados, más lejos de ser públicos, más lejos de ser transparentes y más lejos de ser representativos que aquellos procesos que recién mencionamos. Pienso que esto es importante porque el poder y la propiedad pública no están menos comprometidos cuando los funcionarios públicos acuerdan un trato para crear una asociación público-privada que

cuando el cuerpo legislativo decide que nosotros debemos pagar impuestos o regularnos mutuamente para producir un determinado resultado social, o cuando una corte decide que un determinado individuo tiene derecho a impugnar legalmente al gobierno. El hecho de que los poderes y las propiedades del gobierno que son de propiedad colectiva sean involucrados en asociaciones con privados, y de que las instituciones y procesos a través de los cuales ello se realiza sean menos formalizados y transparentes, genera un hecho que no sólo tiene que ver con la sustancia del trato -en qué medida es eficiente para alcanzar los propósitos de las partes y justo en la manera de distribuir los gastos y los beneficios-, sino también en qué medida es legítimo, en qué medida el trato se construye a través de un proceso que respeta los intereses de los ciudadanos en lo que se refiere a la autoridad y el dinero públicos que serán comprometidos en dicho acuerdo. Esto también plantea algunas preguntas importantes sobre la práctica que los funcionarios públicos deben tener para lograr concretar una asociación entre el sector público y el privado que sea eficiente, justa y legítima; de la misma manera, esto plantea el problema de los criterios que tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos debieran utilizar para evaluar los términos en los cuales el trato se realiza.

### **Asociación y negociaciones en las contrataciones de bienes y servicios para el gobierno**

La asociación más simple entre los sectores privado y público es aquella en que el gobierno comienza con un propósito público muy bien establecido y, luego, busca ayuda en el sector privado para lograr ese propósito. Y la forma más simple de este tipo de trato es hacer un contrato. El gobierno tiene un propósito, tiene una suma de dinero para gastar en ello; y busca encontrar en el sector privado la capacidad para ayudarlo a lograr su propósito a un costo menor del que incurriría al hacerlo por sí mismo. La asociación queda contenida en el propio contrato que se suscribe y el cual especifica resultados particulares para retornos financieros específicos.

Si bien es cierto que podemos describir tal relación como una asociación, sin embargo hay varias cosas equivocadas respecto de tales arreglos. La primera es que aparece como si el propósito del gobierno fuera el que domina. Es ése el propósito que ocasiona el trato. Es ese propósito el que moviliza la capacidad financiera para cumplir el trato. Usualmente no se le pide al sector privado que participe en una investigación para definir el problema y buscar una solución. Es el gobierno el que ha decidido cuál es el problema que quiere resolver y, a menudo, es él quien decide cómo resolverlo. Pero la única pregunta que cabe hacerse es en qué medida las organizaciones del sector privado desean unirse al sector público en ese esfuerzo a cambio de dinero del gobierno.

Sin embargo, esta afirmación puede exagerar de manera significativa la naturaleza de la relación del contrato<sup>10</sup>. Resulta que el sector privado sí tiene una voz. Y la utiliza para sugerir productos a las agencias de gobierno. Si no tienen éxito con dichas agencias, los privados pueden subir más alto en la cadena de mando político y buscar a los legisladores o a las autoridades electas. A veces este sector es explícitamente invitado a desarrollar ciertos conceptos. El gobierno puede aceptar ideas no solicitadas. Así, siempre existe algo más que dar y tomar en la definición de los propósitos de la relación de contratación, como lo sugeriría un modelo simplificado de compras y contrataciones gubernamentales. Y pareciera existir mucha más sabiduría al cambiar nuestra imagen del contrato gubernamental, visto como un gran esfuerzo por comprar barato, hacia un modelo de asociación en el cual existe exploración, innovación y un proceso conjunto de definición de problemas y soluciones que puede ir más lejos.

Por otro lado, también cabe destacar que las partes que negocian no comparten *todas* los mismos objetivos. La organización privada puede ser indiferente a la meta que se logra y estar interesada sólo en el dinero que puede ganar a través del esfuerzo para producir lo que el gobierno desea. Y, sin lugar a dudas, la parte privada deseará hacer dinero del gobierno poniendo precios sobre los bienes y servicios que sean más altos que sus costos. Y, además, compartir los riesgos con el gobierno. Es un importante trabajo del funcionario de procura del gobierno prevenir que aquello suceda. Este funcionario no tiene interés en la bondad del contrato *per se*. Él está interesado primordialmente -y se podría decir casi

exclusivamente- en utilizar las capacidades del contratista privado para alcanzar propósitos públicos al menor costo posible para el gobierno. Si él puede encontrar la manera de comprar a costo marginal más que a costo total, si él puede lograr la manera de hacer descansar los riesgos en el proveedor privado, tiene el deber de hacerlo.

Al final, ambas partes desean un trato; y eso es lo que hace plausible la idea de la asociación. Pero preferirían acordar el trato en sus propios términos. Finalmente, podrían fracasar al firmar un acuerdo que realmente beneficie a ambas partes, sólo por el hecho de no haber penetrado lo suficientemente a fondo en él como para sentir si era o no un trato justo; y, por esta razón, quizás no sientan que podrían confiar en su socio en el futuro cuando deban enfrentarlo para re-negociar algunas materias que hayan tomado un curso diferente al previsto.

### **Asociación y negociaciones en el marco de la regulación gubernamental**

Un segundo tipo de asociación público-privada se da en el contexto de un medio regulatorio<sup>11</sup>. En este caso, el gobierno, una vez más, puede tener un propósito bien determinado. En este caso también es probable que haya especificado algún medio particular para alcanzar las metas. Y esa determinada petición y expectativa recaerá sobre organizaciones privadas específicas, en contextos particulares, con el objeto de cumplir con los estándares regulatorios. En las tradicionales “burocracias de mando y control”, éste sería -y con mucho- el final de la historia. Pero en el feroz mundo actual de las asociaciones público-privadas, éste es apenas el comienzo de la historia.

En el mundo de hoy, esperamos que el tema de la regulación pueda avanzar de una manera que sea mejor para todas las partes involucradas. Aquellos que realizan esfuerzos de regulación pueden conocer una manera más barata de lograr la misma meta reguladora. O, pueden tener un método que no sólo reduce costos sino que también permite el logro de otros propósitos gubernamentales o propósitos deseados por la comunidad local. O, de manera más problemática, pueden explicar por qué una determinada meta reguladora que tiene el gobierno en un particular dominio podría verse como menos urgente o no tan importante en relación con el costo; y entonces podrían sentirse exentos, no sólo de la obligación de emplear determinados medios específicos para lograr los objetivos de la regulación, sino también exentos de lograr el objetivo regulador en sí mismo.

En resumen, la parte privada de la asociación que está regulada por el gobierno comienza a negociar un nuevo trato, diferente a aquel que estaba contenido en el marco regulador general. Se le pide a los reguladores del gobierno que hagan excepciones en el interés de mejorar el valor total de la asociación.

Esto se parece menos a una asociación que a un contrato gubernamental. La razón principal es que el gobierno no está ofreciendo comprar algo a un vendedor deseoso; está obligando a la parte privada a contribuir a un propósito público sin recibir necesariamente compensación alguna por su esfuerzo. La autoridad gubernamental está tratando de lograr metas a través de una asociación con un privado y este último puede no tener alternativa sino seguir adelante (bajo la amenaza de ser multado o de ir a prisión si fracasa). Ésta es una importante diferencia. Pero no es la diferencia entre el día y la noche.

En las transacciones regulatorias, la parte privada tiene las mismas oportunidades para tratar de influir en los funcionarios públicos sobre qué podría producirse y de qué manera. Ellos tienen el derecho de sugerir que las circunstancias que se están enfrentando son diferentes y que el interés público, como un todo (ambos, lo que el gobierno está tratando de cumplir en tanto actor público y lo que los otros están tratando de cumplir en tanto actores privados pero que también son miembros de la sociedad), podría lograrse mejor si se hiciera de una manera distinta a la que el gobierno ha definido. Si no están satisfechos, tienen el derecho de ir más arriba en la escala del poder político o recurrir a las cortes para buscar un cambio de dirección. Y ellos siempre pueden elegir resistirse a los requerimientos del gobierno o, simplemente, abandonar la actividad que los está exponiendo a algo que consideran injusto, o ineficiente, o una demanda ilegítima del gobierno.

Pero lo que mantiene viva la idea de asociación público-privada, incluso en circunstancias regulatorias, es la creencia de que ambas partes -la privada y la pública- pueden hacerlo mejor en sus propios términos si se les permite explorar un trato diferente del que originalmente ofreció el gobierno. El aire se puede limpiar a un menor costo en una empresa privada y con menos daño para el medio ambiente. Un lugar de trabajo se puede hacer más seguro y más confortable para los trabajadores con menor costo para el empleador si a los trabajadores y a la compañía se les permite negociar, que si se hace bajo la sombra amenazante de una acción reguladora que impondrá algún estándar o algún método arbitrario de seguridad en una compañía. En la medida que tales tratos puedan ser más eficientes al producir resultados valiosos para ambas partes, la privada y la pública, al distribuir de manera justa los gastos y los beneficios en un esfuerzo conjunto y de manera más legítima tanto a los ojos de quienes participan como a los ojos de la sociedad en su conjunto, entonces tal asociación podrá ser mucho más valiosa.

### **Negociaciones en torno al uso privado de propiedades con valor económico y controladas por el gobierno**

Un mundo diferente es aquel donde las instituciones privadas buscan alcanzar sus propósitos a través del gobierno. Ése era el caso del Park Plaza. Mortimer Zuckerman, un inversionista privado, pretendía usar el poder público de dominio eminente que le ayudara a obtener un espacio de tierra que podría ser utilizado para un proyecto de desarrollo urbano a gran escala. Su plan, de llevarse a cabo con el gobierno, podía producir interesantes resultados que los ciudadanos de Boston y sus representantes electos podrían tanto reconocer como disfrutar de los beneficios del proyecto. Un área notoriamente miserable, presa del vicio y del crimen, podría ser recuperada para apoyar actividades mucho más saludables desde el punto de vista económico, social y cultural. El valor económico real de las propiedades podría incrementarse, y con ello la base de impuestos de la ciudad. Todo lo cual conduciría a que la ciudad compartiera con Zuckerman los beneficios de un proyecto de desarrollo económico urbano. La gran inversión en construcción podía proporcionar un *boom* tanto a la industria de la construcción de la ciudad como a los trabajadores de dicha área. Zuckerman podría darle valor a ese bien público y, al mismo tiempo, obtener beneficio material privado para él y para sus socios inversionistas.

Pero Zuckerman, en tanto empleado de una empresa privada de lucro, también esperaba lograr un gran beneficio personal de dicho trato. Esperaba hacerse de una buena cantidad de dinero, tanto él como los inversionistas que representaba, el que gastarían en su propio bienestar material. Todo lo que necesitaba para producir dicho beneficio, tanto privado como público, era que se le permitiera usar un poco de la autoridad gubernamental para lograr hacerse de un pedazo de tierra, y un poco de dinero público para que se construyera una infraestructura pública apropiada que permitiera desarrollar el lugar: caminos, sistema de alcantarillado, etc.

En las sociedades liberales, es común pensar que el Estado no debería poseer cosas que tengan valor económico en un mercado normal de intercambios; se piensa más bien que debe ser un árbitro de las transacciones económicas más que un participante en ellas. Pero el hecho es que el Estado sí tiene, a menudo, propiedades y poderes que tienen un extraordinario valor económico y por eso se transforma en el foco de un intenso interés del sector privado.

Esto se hace obvio si consideramos el poder autoritario del gobierno para fijar impuestos y para regular como una especie de propiedad gubernamental, y es perfectamente claro que dicho poder puede y es usado para perfilar transacciones económicas y de mercado. La política de impuestos, actualmente, es utilizada no sólo como un instrumento para que el gobierno obtenga ingresos de manera fácil y rápida, sino también para generar incentivos para que los actores económicos “internalicen” algunos costos asociados a sus actividades. La política regulatoria, por su parte, es utilizada por el gobierno para internalizar costos y beneficios sociales en las transacciones económicas normales, y haciendo esto, el gobierno altera lo que el mercado produce y la manera en que son distribuidos los costos y

beneficios de dicha producción entre los distintos grupos de la sociedad.

Si pensamos que la autoridad del gobierno, en un sentido importante, es propiedad suya; si vemos que la utilización del poder regulatorio y de fijación de impuestos altera lo que produce el mercado; entonces necesariamente debemos concluir que el uso particular de la autoridad gubernamental tiene un beneficio económico perfectamente calculable. El gobierno puede ayudar o puede perjudicar a los actores económicos usando ambos poderes, de regulación y de fijación de impuestos. El grado en que esos actores sean ayudados o perjudicados depende del grado en el cual el gobierno tenga algo que negociar económicamente con el sector privado. La cuestión importante es, entonces, qué es lo que podría negociar el sector público con el privado.

Pero también debiera ser evidente que el gobierno es un poderoso actor económico no sólo cuando regula y fija impuestos; también lo es cuando utiliza su considerable poder económico para dar forma al mundo en el que vivimos. El gobierno controla un enorme flujo de poder de gasto que conduce los propósitos públicos hacia el mercado privado, de la misma manera que los gastos del consumidor conducen los propósitos privados hacia el mercado. El gobierno es uno de los principales compradores, y cuando decide comprar en un mercado privado ello tiene un profundo efecto en lo que ese mercado producirá. Parte de ese efecto es directo: si el gobierno desea comprar submarinos, escuelas y cuidados para las personas mayores, y si decide dirigirse a proveedores privados para obtenerlos canalizando sus fondos hacia contratos con esos privados, entonces el mercado se pondrá en acción y producirá esos bienes y servicios en la cantidad y con las características que el gobierno ha estimulado.

Pero otro importante efecto es indirecto: lo que el gobierno escoja proporcionar altera también las opciones respecto de los bienes que los actores privados decidirán proporcionar o comprar en el mercado con sus propios recursos. Si el gobierno suministra un sistema de educación de alta calidad y orientado vocacionalmente, las corporaciones privadas deberán suministrar menos capacitación a sus trabajadores. Si el gobierno proporciona beneficios de jubilación, el privado no tendrá que hacerlo. Si el gobierno provee servicios de apoyo legal para asegurar que la propiedad privada sea respetada y los contratos sean obligatoriamente cumplidos, entonces el sector privado no tendrá que gastar dinero en esas actividades.

El gobierno también tiene un gran poder económico en tanto garante de transacciones financieras<sup>12</sup>. Sin lugar a dudas, las garantías de los préstamos y las actividades relacionadas con los seguros representan un dominio en el cual la economía de escala es muy grande, y los beneficios públicos asociados al seguro de los individuos contra desastres impredecibles en su vida económica y social es tan grande que uno puede concluir que el gobierno tiene una ventaja natural como proveedor de esos bienes y servicios. Uno no tiene que ir muy lejos, sin embargo, para ver que la voluntad y la capacidad del gobierno para asegurar los créditos es un activo económicamente valioso y atractivo que llama la atención de los actores privados, interesados en protegerse a sí mismos de algunos riesgos no asegurados.

Y el gobierno es, también, el principal dueño de propiedad física: vastas extensiones de tierras no cultivadas con valiosas maderas y minerales; parques municipales, piscinas y campos de golf; enormes cantidades de residuos sólidos; y, en algunas ciudades, un gran número de edificios que han sido abandonados por sus propietarios. Como dueño de tal cantidad de propiedad física que puede tener valor económico tanto positivo como negativo, una vez más el gobierno se transforma en foco de atracción de actores privados a los que les gustaría poner sus manos en algunas de esas propiedades si el valor es adecuado, y además, habiendo evitado pagar su cuota en lo que respecta al deterioro de las propiedades pertenecientes ahora al gobierno.

Porque el gobierno posee y usa la autoridad para regular y fijar impuestos, autoridad que tiene valor económico; porque el gobierno es el principal consumidor de cierto tipo de bienes y servicios; porque el gobierno puede proporcionar seguros contra pérdidas; porque el gobierno posee bienes físicos; por todo ello, sus actos al interior del mercado en tanto actor económico, ya sea desde afuera o

desde arriba, lo transforman en un actor que dirige. Y, en tanto participante del mercado, sus actividades económicamente importantes se transforman en foco de atracción de actores privados a los que les gustaría hacer uso del poder y de los bienes del gobierno. Esos actores privados se adelantan, como Zuckerman lo hizo, con claros propósitos acerca de cómo pueden usarse esos poderes y esos bienes en beneficio tanto privado como público. Se invita al gobierno a hacer tratos con la iniciativa privada, de la misma manera como el sector privado puede ser invitado a hacer tratos por iniciativa del gobierno.

### **¿Es importante el “locus” de la iniciativa al hacer tratos?**

En el análisis anterior se distinguieron diferentes tipos de asociación público-privada según cuál sea el lado de la asociación que toma la iniciativa de proponer un trato: el gobierno parte con sus propósitos y encuentra algún uso que darle a las entidades del sector privado; o entidades del sector privado parten con sus propios propósitos y encuentran una utilidad para los poderes y bienes de las agencias del gobierno. Pienso que ésta constituye una forma natural de concebir tales tratos, porque a menudo creemos que la iniciativa está fuertemente ligada al hecho de quién tiene los mayores intereses en el trato, o cuáles intereses son los más poderosos a la hora de darle forma al acuerdo. Por ello, aquellos que están preocupados por la capacidad que tienen los actores privados de influenciar y corromper al gobierno, se sienten mejor cuando es precisamente el gobierno el que toma la iniciativa al crear una asociación público-privada a través de un contrato o de alguna forma de regulación. Aquellos que piensan que el sector privado es mucho más creativo e imaginativo al crear maneras de utilizar los poderes del gobierno para lograr importantes propósitos públicos (incluyendo lo suficiente desde el punto de vista del interés privado), se sienten mucho mejor cuando la iniciativa de la asociación proviene del sector privado.

Sin embargo, pienso que podría constituir un gran error confundir la idea de tomar la iniciativa con la de tener el propósito dominante o ser el beneficiario más importante de dicho trato. A menudo, el tomar la iniciativa de proponer un trato puede ser una señal de debilidad en una posición de negociación. El que inicia el proceso puede tener mayor necesidad que el socio pasivo. Si se percibe esto como verdadero, el socio aparentemente pasivo puede llegar a ser muy efectivo al darle forma al trato según sus propios intereses y terminar, así, obteniendo grandes beneficios.

La implicación de esto es que, escrutando la asociación público-privada, puede ser menos importante centrarse en dónde yace la iniciativa y centrarse, en cambio, en lo que realmente produce el trato y cómo los costos y los beneficios de la producción conjunta son distribuidos. Para evaluar en qué medida un trato es eficiente, justo y legítimo, debemos mirar hacia la estructura del trato tal cual fue hecho y en su rendimiento al ser ejecutado más que en la historia de cómo se fue desarrollando. Puede no existir una relación significativa entre quién inicia el trato por un lado, y los propósitos de quienes son los dominantes o quién obtiene los mayores retornos (absolutos o relativos), por el otro lado.

### **V. Analizando la estructura del trato público-privado**

Al analizar la estructura del trato es natural mirar primero cuál de las partes gana con él. Más aun, dado que estamos hablando de sociedad más que de relación de adversarios, a menudo queremos empezar el análisis de un trato con la afirmación de que éste implica una situación de “ganar-ganar”, y uno de los factores que hace de esta situación algo así es que las partes del trato “comparten objetivos”. Ahora bien, tal idea es importante para dar ímpetu a la generación de mucho valor al crear la asociación público-privada. Pero antes de que concluyamos que: 1) el aspecto “ganar-ganar” de un trato hace que no se requiera inspeccionar muy de cerca la distribución de beneficios, o 2) el compartir objetivos resulta una condición necesaria y suficiente para cerrar un trato, es necesario que reflexionemos más críticamente sobre ambas ideas tan comunes.

### **Ganar-ganar y la distribución de los beneficios de la cooperación**

Existe un importante aspecto a tener en cuenta para que un trato exitoso sea considerado como “ganar-ganar”. En la teoría de la negociación, aprendemos como si fuera una verdad indiscutible que ningún actor aceptará un trato que lo deje en una situación peor que la condición en que habría quedado si no lo acepta<sup>13</sup>. La razón es que suponemos que siempre hay algo que un actor puede garantizar para sí mismo en la ausencia de un trato. Analíticamente, esa condición se describe como la “mejor alternativa a un acuerdo de negociación”, y tal cosa siempre existe para cada una de las partes que negocian.

Por supuesto, la mejor alternativa a un trato negociado podría ser algo terrible desde el punto de vista de uno de los actores. Y diríamos que esa persona “necesita” el trato más que la otra parte. Y esa necesidad podría, en algún sentido, coercionar a la parte en desventaja y obligarlo a hacer un trato que no es particularmente bueno para él, o particularmente justo en términos de la repartición de los beneficios de la cooperación.

Pero permanece el hecho de que, por definición, una de las partes de un trato siempre tiene la alternativa de irse, y de que esa persona no entrará en el trato a menos que éste lo deje en una situación aunque sea un poco mejor de lo que estaría sin el trato. En consecuencia, cuando se hace un trato entre actores privados y públicos, podemos asumir que cada una de las partes ha “ganado” alguna mejoría en su condición, comparada a la situación de no hacer el trato.

Pero lo que esta observación deja de lado es el importante tema de *cuánto* mejor queda cada una de las partes del trato; y, más particularmente, cómo se *distribuyen* entre los actores los costos y los beneficios asociados al trato. Un trato cerrado entre funcionarios públicos y privados simultáneamente impone deberes y confiere privilegios a ambas partes del acuerdo. Esos deberes y privilegios se convierten rápidamente en costos y beneficios que serán evaluados desde el punto de vista de cada uno de los negociadores.

Para usar el caso Park Plaza como ejemplo, digamos que Zuckerman buscaba obtener de Mahoney el privilegio de usar el poder de dominio eminente del estado para ayudarlo a ejecutar su proyecto de reurbanización; y Mahoney buscaba extraer de Zuckerman la producción de beneficios públicamente deseados a cambio de cederle la autoridad del estado.

Pero creo que debiéramos ser claros en el sentido de que existen muchos tratos que podrían hacerse y que dejarían a cada uno de ellos en condiciones mejores de las que tendrían sin hacer trato<sup>14</sup>. Zuckerman podría haber sido persuadido de proporcionar más o menos entretenimientos públicos bajo la forma de usos públicos atractivos del sitio, pago de impuestos, trabajos y residencias públicas. Mahoney, por su parte, podría definir diferentes versiones de un trato tan complejo. Cualquiera de esos tratos los habría dejado a ambos en mejores condiciones de las que estaban antes del acuerdo. En ese sentido, todos los tratos eran “ganar-ganar”. Pero los tratos pueden variar significativamente en términos de quién gana más del valor total que se juega en el trato y en cómo se distribuye ese valor total entre los propósitos privados (y públicos) que Zuckerman valora y los beneficios públicos (exclusivos) que Mahoney tiene el deber de producir. Aun en esta situación de ganar-ganar, una de las partes puede obtener un poco más que la otra. Ése debe ser un foco de preocupación pública cuando una de las partes de la negociación está representando el interés público.

También es importante hacer notar que Zuckerman y Mahoney pueden compartir ciertos objetivos. Zuckerman -tanto el buen ciudadano como el buen hombre de negocios- puede valorar muchos de los mismos propósitos públicos que Mahoney está obligado a obtener por el cargo que ocupa. Mahoney, como servidor público, puede reconocer el bienestar personal de Zuckerman y el valor puramente económico del trato que está proponiendo Zuckerman como algo que Mahoney estaría interesado en apoyar tanto como pueda dentro de los límites permitidos por su agencia. Pero es importante tener en mente que ellos no comparten todos los objetivos. Hay cosas que Zuckerman valora positivamente (como retornos financieros excesivos) y que Mahoney tiene el deber de limitar, o valorar negativamente (él no debe permitir que se use el poder del estado para que los inversionistas privados obtengan “un exceso de beneficios”). Hay cosas que Mahoney valora (tales como la

construcción de albergues públicos como parte del desarrollo) que Zuckerman puede no valorar (ya sea porque considera esas cosas malas en sí mismas o porque ellas pueden amenazar lo que realmente él quiere que no es otra cosa que un desarrollo privado altamente rentable). E incluso si ambos valoran algunas cosas en la misma dirección, le pueden dar pesos muy diferentes. En resumen, Zuckerman y Mahoney no tienen precisamente los mismos objetivos o intereses en el trato que intentan cerrar.

Así, el punto importante es que aunque algunos objetivos compartidos pueden hacer que les resulte más fácil hacer un trato mutuamente satisfactorio, el hecho de que no compartan todos los objetivos hace posible que no logren negociar satisfactoriamente. Pueden diferir sobre lo que es importante y valioso producir juntos, pero pueden encontrar una manera de cooperar. La razón es que ellos pueden decidir actuar con y por el otro en términos tales que ello les dé a ambos suficiente valor (valorado en sus propios términos) como para hacer el trato. Jack Sprat, quien (según se dice) “puede comer para no engordar”, y su mujer, quien (se dice) “puede comer para no enflaquecer”, podrían encontrar la manera de cooperar “dejando sus platos limpios” aun cuando (o precisamente porque) ellos están en profundo desacuerdo sobre el valor de comer<sup>15</sup>.

### **Criterios que pueden utilizarse para evaluar una asociación público-privada**

El hecho de que las partes que concurren a un trato pueden tener tanto objetivos compartidos como diferentes, y que el trato particular que se cierra terminará produciendo particulares resultados que se registrarán de manera diferente en la evaluación que hacen ambas partes, dificulta hacer una evaluación global del trato ya consumado. La razón es que, en tales tratos, hay al menos tres perspectivas diferentes, que pueden sobreponerse, y que uno puede utilizar para decidir si un trato fue o no satisfactorio. Una perspectiva es la del privado: el trato es evaluado en función de cuánto de lo que él obtuvo es valioso en sus términos. La segunda perspectiva es la de la parte pública: el trato es evaluado en términos de cuánto de lo que se obtuvo fue valioso socialmente. La tercera perspectiva es la de un actor de fuera -digamos un ciudadano- quien también puede evaluar el trato en términos de lo que parece eficiente, justo y legítimo acordar entre el actor privado y el público.

Lo que es confuso en este proceso de evaluación es la relación que uno se imagina entre esas diferentes perspectivas, porque no son enteramente diferentes. Cuando estamos pensando en un trato público-privado como una simple negociación entre dos partes iguales, parece natural evaluar el trato en términos de la perspectiva de cada una de las partes. Sin embargo, cuando el gobierno es una de las partes del trato, a menudo queremos evaluar con la perspectiva de que el gobierno debiera obtener algo más que lo justo en relación con los propósitos del otro jugador. Por un lado, pensamos que los propósitos del gobierno deben ser más importantes que los de la parte privada; que los objetivos del privado deben ceder ante la urgencia social de la situación. Por otro lado, a veces imaginamos que un gobierno liberal podría estar tan preocupado en el bienestar del privado con el cual está negociando como en ciertos objetivos sociales que intenta obtener. O, más precisamente, que el bienestar y los intereses (para no mencionar los derechos) de la parte privada deben ser valorados, honrados y ponderados por el gobierno en su propia evaluación del trato en forma paralela con los propósitos que el gobierno tiene por encima y más allá de esos intereses. En suma, a veces pensamos que el gobierno debiera *incorporar* la perspectiva del privado en la evaluación pública del trato.

Podríamos, en principio, imaginar que hacemos la misma afirmación pero en la otra dirección: que la parte privada incorporara en su evaluación del trato importantes propósitos públicos que el gobierno persigue (y de los cuales él debe beneficiarse). Pero este argumento se hace con menor frecuencia.

Para hacer esto un poco más concreto, volvamos al ejemplo del Park Plaza. Se puede argumentar razonablemente que Mahoney no debiera ser indiferente u hostil respecto a los beneficios que el trato aporta al privado, sino, por el contrario, debiera evaluarlos positivamente. Después de todo, Zuckerman, sus socios inversionistas, los trabajadores de la construcción que serán empleados, los residentes que obtendrán viviendas y los turistas que encuentren acomodaciones atractivas en los

hoteles, son todos individuos cuyo bienestar también debe constituir una preocupación para el estado. A la luz de esta consideración, Mahoney no debiera escatimar los beneficios económicos del proyecto propuesto por Zuckerman; debiera pensar que el logro de esos beneficios es una parte importante de su propio deber. Ciertamente, para que no haya dudas acerca de esto, Mahoney no sólo tiene los argumentos de Zuckerman sino, también, los de dos actores públicos clave. Tanto el Concejo de la Ciudad como el alcalde de Boston estaban de acuerdo en que los intereses privados de Zuckerman eran casi idénticos a los intereses de los ciudadanos de Boston (al menos), sino de todo el estado.

También se puede argumentar, sin embargo, que la responsabilidad primaria de Mahoney no es promover los intereses de Zuckerman respecto de su propia fortuna privada, o apoyar un proyecto económicamente valioso con metas consistentes con los intereses públicos; en lugar de eso, él debe preocuparse de un muy limitado conjunto de propósitos públicos los cuales, según las instrucciones, debe promover a través del estatuto que le indica cómo debe usar el poder de dominio eminente. Él debe estar seguro de que el plan es suficientemente completo de manera tal que le dé la seguridad de que será exitoso desde el punto de vista económico y que, además, le permita ver cuáles serán los beneficios tanto públicos como privados. Tiene que convencerse a sí mismo de que se lograrán beneficios públicos suficientes como para justificar el uso del poder público. En esta perspectiva, el deber de Mahoney requiere que él limite sus propios intereses para maximizar aquel conjunto especial de propósitos públicos establecidos desde el gobierno. Debería ignorar la satisfacción de Zuckerman o la contribución económica que el proyecto propuesto puede ofrecer a la ciudad de Boston. Es el mercado el que se hará cargo de esos intereses. Él sólo es responsable por aquellos propósitos que no serán promovidos por el mercado pero que sí son considerados públicamente valiosos para la sociedad en su conjunto.

Lo que aquí está implicado, por supuesto, es el tema de cuáles son los propósitos que Mahoney está negociando en su encuentro con Zuckerman. Él puede estar negociando sólo a favor de propósitos públicos *excluyendo los intereses de Zuckerman*, o puede negociar por propósitos públicos que *incluyen los intereses de Zuckerman*. Dependiendo de cuál de ambas situaciones él enfrente, deberá evaluar propósitos diferentes y sentirse más o menos satisfecho con el particular trato que se está proponiendo.

Es en esta fase en la que puede emplearse la tercera perspectiva para evaluar el trato: la perspectiva del ciudadano, quien observa cómo se realiza este trato y en nombre de quién se supone está actuando Mahoney. Las perspectivas de los ciudadanos sobre este trato están involucradas, al menos en parte, porque el poder colectivo del estado se está utilizando en la realización del trato. Las voces de los ciudadanos han sido escuchadas (a través de sus representantes electos) en la construcción de la legislación que orienta a Mahoney, así como en la definición de las condiciones que deben invocarse para apelar al poder de dominio eminente. De esta manera, en el viejo mundo, podríamos decir que el deber de Mahoney es asegurar que en ese trato exista suficiente valor público como para justificar el uso de un poder que es de propiedad colectiva, como es el poder de dominio eminente; más aun, la prueba será satisfactoria sólo si se cumplen la seis condiciones que están previstas en la legislación en juego.

En el nuevo mundo, en cambio, pienso que una cuestión muy importante es que Mahoney debiera también considerar (no sólo como tema práctico sino también normativo) al actor privado en lo que se refiere al valor económico que surge del proyecto Park Plaza. En suma, lo que nos preguntamos es en qué medida una buena asociación público-privada es buena cuando en ella el gobierno, la parte pública, establece propósitos que son maximizados (potencialmente a expensas de algunos intereses privados) o bien es aquella en que se dé una combinación en la cual se maximicen ambos, tanto el valor público como el privado. O, dicho de una manera diferente, pueda la perspectiva de los ciudadanos, en este trato, ser la misma que la del privado, la misma que la del gobierno, o pueda ser algo que está en medio de ambas.

Hay que hacer notar que el análisis de este trato es difícil, no sólo desde el punto de vista

sustantivo (porque ya no estamos seguros acerca de qué función de utilidad debe usarse para medir el trato que se ha hecho), sino también desde el punto de vista del procedimiento, porque no estamos enteramente seguros lo que van a usar los miembros de la comunidad política para arbitrar el asunto de cuán valioso es el trato para lo público como un todo. Una cosa es ver el trato como uno que opone el beneficio privado de Zuckerman contra el compromiso de Mahoney con los propósitos públicos, que interesa a los ciudadanos de Massachusetts que han encargado a Mahoney la obligación de asegurar que haya suficiente valor público en un proyecto de desarrollo que pretende utilizar el poder de dominio eminente. Y, por otro lado, muy diferente resulta mirar dicho trato como uno que incluye efectos en los salarios de los trabajadores de la construcción, la eliminación de algo que es percibido como daño público, y el incremento de la base de impuestos de la ciudad de Boston que es fuertemente apoyado por los ciudadanos de la ciudad a través de sus representantes electos. La perspectiva de Boston de cuál debería ser el valor suficiente para usar el poder de dominio eminente pareciera estar más cerca de la perspectiva de Zuckerman que de la perspectiva de Mahoney. Y no está para nada claro, desde el punto de vista legal o moral, cuál de las dos comunidades políticas involucradas en este caso (la ciudad de Boston y el estado de Massachusetts) debe decidir lo que en definitiva constituye valor público.

## **VI. Definiendo el “valor público” para los propósitos de una negociación**

Esto plantea lo que yo considero debe ser un tema central, tanto desde el punto de vista práctico como teórico, al desarrollar y evaluar asociaciones público-privadas, a saber, la cuestión crucial de cómo debe entenderse y perseguirse el valor público en lo que concierne a la parte pública de esta transacción. Si nosotros, ciudadanos, y aquellos funcionarios que negocian en nuestro nombre, no estamos seguros de qué es lo que constituye valor público, entonces es difícil imaginar que los funcionarios que representan nuestros intereses puedan hacer un buen trabajo para protegerlos en la asociación público-privada que estamos tan ansiosos de estimular. Es muy difícil de definir qué constituye valor público a ser producido en cualquier trato particular. Y la mejor manera de aprender a pensar sobre lo que constituye una debida diligencia pública en el proceso de establecer un trato entre lo público y lo privado debiera ser el mirar ejemplos concretos más que saltar a la filosofía abstracta. Es valioso extraer los problemas conceptuales más profundos que existen a partir de los temas concretos. Los temas conceptuales surgen por la confusión acerca de lo que realmente significa valor *público*, como algo distinto al valor *privado*.

### **Tres diferentes conceptos de valor público**

Hablando en términos generales, existen tres concepciones muy diferentes de lo que es “valor público”. La primera corresponde al concepto estándar que propone la economía utilitarista y de bienestar: el valor público es igual a la suma de las satisfacciones individuales que pueden ser producidas por cualquier sistema social o política gubernamental<sup>16</sup>. Es el estándar que aplicamos cuando medimos las políticas públicas en términos de “el mayor bien para el mayor número”.

En este concepto encontramos tres rasgos importantes. Primero, cada individuo es conducido a definir el valor en sus propios términos. Segundo, el proceso de reunir a los individuos en una sociedad más amplia es uno a través del cual las satisfacciones individuales simplemente se van agregando. Tercero, sabemos que, bajo ciertas suposiciones, el mercado competitivo hace un buen trabajo organizando los recursos productivos en una sociedad para lograr importantes objetivos sociales.

Una segunda concepción de “valor público” es la idea de que ese valor público es, cualquiera sea el gobierno debidamente constituido actuando como un agente de sus ciudadanos, lo que dicho gobierno declara como propósito importante a ser logrado utilizando las propiedades y el poder del gobierno. Ésta es una acepción estándar que se usa cuando postulamos que los funcionarios públicos deben estar involucrados en el logro de los propósitos bajo el mandato de una acción legislativa. Éste es el estándar que presionó a Mahoney a usar el poder de dominio eminente para promover el desarrollo

económico y social, pero sólo cuando ciertos estándares puedan lograrse de manera tal que conduzcan a los ciudadanos a tener una razonable confianza de que algún bien público se obtendrá con el uso de dicho poder extraordinario para conculcar los derechos individuales de propiedad.

En esta concepción también hay tres aspectos importantes que la hacen claramente distinta de la anterior. Primero, un colectivo, actuando a través de algún tipo de proceso político, se transforma en árbitro importante del valor; no los individuos sino un colectivo. Segundo, el colectivo que evalúa no es concebido como una suma de evaluaciones relacionadas con un resultado realizadas por los individuos que conforman ese colectivo, sino que, por el contrario, ese colectivo es una especie de cuerpo deliberativo que busca un acuerdo sobre lo que debiera hacerse y que predomina sobre los individuos. Tercero, dependemos de ese colectivo para focalizar y producir resultados que son importantes de incorporar, tales como la provisión de bienes y servicios públicos, el logro de justicia y la maximización del bienestar material individual a través de operaciones de mercado.

Una tercera concepción de valor público se ubica en algún lugar entre las dos primeras: el valor público consiste, principalmente, en propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutan los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual. En esta concepción, el gobierno es autorizado especialmente y se le pide que trate con un conjunto particular de condiciones donde el mercado no podría funcionar bien para maximizar la suma de (técnicamente factibles) satisfacciones individuales. Esto incluye: a) tratar con “externalidades”, donde la elección de una persona afecta el bienestar de otras, pero estas otras no tienen manera de notificarle a la primera de ese efecto externo, ni la primera tiene forma de negociar la suma que hay que pagar para compensarles de un daño desconocido, ni lo que podrían pagar éstos para disfrutar de un beneficio también desconocido; y b) producir “bienes colectivos”, a los que no se puede impedir fácilmente su disfrute aunque los individuos no hagan una contribución para que sean producidos, y donde el uso del bien por una persona no reduce su monto, por lo que está disponible para otros. Esta circunstancia impide que el mercado haga el trabajo de permitir que los individuos intercambien cosas que poseen, de manera tal que se logre el máximo de bienestar individual.

### **Una afirmación colectiva del valor público: redistribución y paternalismo estatal**

En la teoría tradicional de las finanzas públicas (o lo que mi colega Dutch Leonard llama la teoría microeconómica del gobierno) hay otras dos circunstancias en las que el gobierno, por un lado se espera, y por otro es conducido a incorporarse al mercado para afirmar algún tipo de preferencia colectiva que predomine sobre las preferencias individuales. La primera circunstancia es aquella en la cual colectivamente, a través de algún mecanismo gubernamental, decidimos que no estamos satisfechos con la equidad de los resultados de los mecanismos de mercado: donde algunos individuos obtienen menos beneficios materiales que otros y estos otros obtienen más que los primeros de manera tal que la situación agravia, tanto las concepciones individuales como compartidas de lo que es una sociedad justa y buena. En este caso, el colectivo, actuando a través del gobierno, puede tomar acciones para producir resultados más equitativos en el mercado (esto tiene que ver con el problema de que el mercado responde sólo a aquellos que tienen capacidad de pago para satisfacer sus deseos, en cambio algunos pueden tener menos capacidad de pago o, simplemente, no tener ninguna capacidad para pagar por sus satisfacciones).

La otra circunstancia, que es una idea menos aceptada, es la noción de que el colectivo podría decidir que hay ciertas cosas que son valiosas tanto para los individuos como para el colectivo, pero por las cuales los individuos no están dispuestos a pagar si se deja la situación a su propia opción sin darles una orientación al respecto. A esas cosas tradicionalmente se les llama “bienes de mérito”. Incluyen cosas como la educación, salud, cultura, e incluso alguna capacidad de empatía y tolerancia que puede ayudar a los individuos a ser buenos ciudadanos democráticos. Son descritas como “bienes de mérito”

para sugerir que el colectivo tiene el derecho, quizás la obligación, de ayudar a los individuos a desarrollarse hacia formas virtuosas de vida, y eso significa que no opten por las cosas tal cual se les presentan sino que busquen perfilarlas de manera tal que se promueva el florecimiento humano individual y sociedades democráticas más competentes y más justas.

Estas dos últimas ideas que justifican la intervención del gobierno en el mercado difieren de las dos primeras en que no sólo fijan algunos aspectos técnicos de la producción y del intercambio que conducen al mercado a hacer su trabajo de manera tal que satisfaga las preferencias individuales; también plantean un nuevo conjunto de preferencias y de estándares normativos para guiar la actividad productiva en la sociedad como un todo. Estas nuevas preferencias y estándares normativos son aquellos que, o se reflejan en las escogencias hechas por el colectivo, o tienen que ver con algún tipo de Estado social, o, en la mayoría de los casos, con una combinación de ambos. De pronto, en medio del libre mercado, aparece un árbitro colectivo de valores que escoge lo que debiera producirse para los individuos o en qué condiciones colectivas ellos debieran vivir, escogencias que pueden desplazar las preferencias y los resultados que podrían lograrse sólo a través de libre intercambio en el mercado. El colectivo puede demostrar preferencias tanto como los individuos.

Es importante ver, al menos yo lo pienso, que la intervención del gobierno actuando en beneficio de alguna perspectiva socialmente construida sobre lo que debiera ser bueno para los individuos y para la sociedad, a la larga sugiere una idea del valor público que nos retrotrae hacia la idea de qué es aquello que el proceso representativo de gobierno dice que es. Ello nos aleja de la idea de que el valor público es sólo lo que satisface a los individuos, o sólo aquellas cosas que el mercado no puede producir de manera natural. Una vez que tenemos a un gobierno usando propiedades que pertenecen al colectivo y con el poder de garantizar condiciones sociales del conjunto, debemos preguntarnos algo muy importante: cómo es dirigido ese gobierno. Y es aquí, justamente, donde debemos volver nuestra atención hacia las bases y hacia los procesos políticos, y no a los económicos.

### **La determinación política del valor público**

Una de las formas de comprender las bases de la política es comenzar, una vez más, con los individuos y las concepciones del valor que cada uno de ellos sostiene. Por supuesto, empezar con individuos que se paran solos frente a valores que buscan encarnar y perseguir, significa ignorar hechos psicológicos y sociológicos muy importantes acerca de cómo llegamos a tener valores y preferencias. Y también puede ser visto como una invitación a imaginar que el contenido de los valores y preferencias sostenidos por los individuos puede ser egoístamente material, más que altruista o más amplio políticamente<sup>17</sup>.

Pero uno no tiene que seguir por este concurrido camino. Uno podría decir, por ejemplo, que los individuos tienen valores que guían sus acciones particulares (en esto, los valores son sostenidos individualmente y son importantes para cada uno), y que entendemos que esos valores (sostenidos individualmente) son construidos socialmente. Quizás, y más importante aun, podemos entender que esos valores individualmente sostenidos (pero socialmente construidos) incluyen más que el bienestar material individual de esos individuos particulares. Pueden incluir, por ejemplo, un fuerte sentimiento de identidad y de preocupación por situaciones difíciles de otros individuos con los cuales uno comparte ese tipo de identidad. Pueden incluir una concepción del bien y de lo que es una sociedad justa y equitativa en la cual los individuos buscan realizar su propia vida a través de actividades económicas, sociales y políticas. De esa manera, los individuos pueden mirarse como alguien que tiene un genuino punto de vista social y político que lo ata al status económico, político y social de los otros en la sociedad. Tales puntos de vista pueden ser genuinos, tanto en el sentido conductual, en la medida que guíen sus acciones, como genuinos en el sentido normativo de manera que puedan servir de guía a la evaluación de la condición individual y social, en un mundo donde sólo los individuos son los conducidos a ser árbitros del valor de las condiciones que se dan en una sociedad o en las políticas públicas diseñadas para alterar dichas condiciones.

Desde esta perspectiva, valor público podría ser cualquier cosa que un ciudadano individual piense que es públicamente valioso. Lo cual tendría la característica de existir en relación con la sociedad entera y no en relación con el bienestar material individual. Pero no sería necesariamente un punto de vista sostenido colectivamente acerca de qué es bueno para la sociedad. Podría tratarse de la perspectiva idiosincrásica de un profeta, o de un loco. Y ese profeta o ese loco podría ser un ciudadano o un funcionario de la esfera pública o privada.

Uno podría dar un paso más adelante y decir que algo es públicamente valioso no sólo cuando se trata de condiciones públicas, y no sólo focalizado en el propio bienestar material, sino también cuando cobra algún grado de consentimiento y acuerdo colectivo. No es exactamente la perspectiva idiosincrásica del profeta o del loco; es la opinión, construida con mayor o menor base, de alguna comunidad política<sup>18</sup>. Es en este nivel que la idea de valor público comienza a tener las características de un conjunto de valores políticos que podrían, como materia conductual, animar la acción política o cívica. Estos procesos pueden cambiar las perspectivas individuales de lo bueno y de lo justo. Pueden, también, construir la capacidad colectiva para actuar de manera cívica y para guiar al gobierno sobre cómo debe utilizar sus poderes. Desde esta perspectiva, entonces, el valor público consiste en todos aquellos valores que los individuos y los grupos voluntarios de individuos vinculan al Estado y a la sociedad, más allá de su propio bienestar material, y que buscan poner en ejecución a través de acciones individuales o colectivas, cívicas o políticas. Siempre me ha parecido importante que, aunque las sociedades liberales colocan los derechos económicos (particularmente el derecho a la propiedad) en sus constituciones, también reservan un lugar especial a los derechos políticos tales como la libertad de expresión y asociación, el derecho a hacer peticiones al gobierno, el derecho a elegir a través del voto a los funcionarios que pueden comprometer el dinero o la autoridad del gobierno con propósitos particulares. Esto parece importante porque si una sociedad liberal otorga derechos políticos a los individuos, no puede restringir la expresión de perspectivas políticas poderosas de la sociedad sólo a aquellos que son consistentes con una perspectiva libertaria del gobierno. El gobierno puede ser utilizado para lo que sus ciudadanos quieran, y permitan hacer. Y, presumiblemente, si los individuos sostienen valores acerca del bienestar de los otros y un Estado para el conjunto de la sociedad, el bienestar de los ciudadanos individuales puede aumentar si la sociedad, como un todo, logra alinearse con esos deseos.

Todo esto nos retrotrae a la idea de que el valor público puede no ser lo que a menudo presumimos que es, a saber: el máximo bienestar (material) para el máximo número de individuos, alcanzado a través del libre mercado. Puede perfectamente ser más bien aquello que nosotros, en tanto individuos, deseamos como condiciones públicas en las cuales nos gustaría vivir, y aquello que colectivamente acordamos que nos gustaría lograr juntos, utilizando el poder del Estado.

## **VII. Implicaciones prácticas para quienes están encargados de negociar por parte del sector público en las asociaciones público-privadas**

Si bien todo esto parece muy claro desde el punto de vista teórico, la verdad es que genera inmensos problemas a aquellos que tienen responsabilidades prácticas al actuar en representación del sector público. La razón de ello es que, a menudo, o bien hay poca claridad respecto a los propósitos, o bien no está claro cuál es la concepción de valor público que las personas desean que sus representantes defiendan e impulsen como tal en sus proposiciones cuando se trata de negociar con el sector privado. Son realmente inciertas las ideas sobre el valor público que debían guiar a Mahoney en sus negociaciones con Zuckerman.

La mejor guía podría ser la de los estatutos que los funcionarios públicos se han comprometido a representar. Pero la dificultad con los estatutos es que son muy generales y pueden lograrse mejores resultados si se persiguen ambos propósitos, tanto los públicos como los privados. Esto deja al funcionario público en una posición inconveniente, difícil de manejar: aun cuando lo estimulemos a buscar el valor público a través de una sociedad público-privada, y dependa de él defender nuestros

intereses en ese trato, no estamos seguros acerca de cómo orientarlo hacia lo que constituye el valor público que debería defender. La indeterminación genera un problema por el lado de quienes representan al gobierno.

### **Confusión sustantiva sobre lo que constituye valor público**

Hay al menos dos problemas clave que los funcionarios públicos deben enfrentar cuando negocian una asociación público-privada y comprometen en ella propiedades públicas. El primero es el problema que acabamos de analizar, a saber: el propósito público sustantivo que el funcionario público debe defender no siempre está completamente claro. Aquellos que autorizan al funcionario público para negociar en su nombre -por ejemplo, el legislador que autorizó a Mahoney a usar el poder de eminente dominio cuando se dieran ciertas condiciones que pudieran garantizar que algo de valor público (como algo opuesto a lo meramente privado) se produciría a cambio del uso de dicho poder- pueden no haber sido claros acerca de lo que realmente esperaban obtener. También pueden no haber sido claros respecto al grado en el cual su idea de valor público incluía la producción de diferentes tipos de valor privado en tanto componentes importantes del valor público que deseaban alcanzar.

Dicho de manera más clara, a lo menos parte del tema que enfrentaba Mahoney es que, de un modo u otro, debía visualizar el hecho de que los urbanizadores privados y los trabajadores de la construcción participarían en el proyecto para ganar dinero; y que la base de impuestos de la ciudad de Boston se incrementaría como consecuencia, importante dimensión del valor público que Mahoney debía considerar. O, por el contrario, este elemento quedaría fuera de su base de cálculo. Claramente, muchos de quienes viven en Boston y que estaban más afectados por su decisión, parecen pensar que el proyecto era valioso. Más aun, sus representantes electos y los expertos de las agencias locales que estaban involucrados en la reurbanización decidieron a favor del proyecto. De esta manera, la importante cuestión legal, práctica y normativa era en qué medida Mahoney debía ponderar los efectos positivos en el bienestar material individual al decidir si había suficiente valor público para justificar el uso del dominio eminente, o en qué medida él debía dejar estas consideraciones fuera de su cálculo, y rechazar la asociación que se estaba proponiendo hasta alcanzar el punto en el cual el beneficio público particular que le interesaba se hubiera logrado.

### **Confusión en los procedimientos acerca de qué comunidad política puede arbitrar el valor público de un trato**

El hecho de que el gobierno de la ciudad de Boston haya sopesado este asunto generó un segundo problema a Mahoney: aun cuando sus instrucciones provenientes de la Legislatura del estado de Massachusetts fueran claras en tanto definición sustantiva del valor público que él tenía el deber de defender, enfrentaba un tema moral, práctico y legal respecto al cual la comunidad política tenía el derecho de ayudarlo a decidir sobre el uso adecuado de la autoridad pública. Él trabaja para el estado y es guiado por la comunidad política de ese estado. Pero hay un principio básico del federalismo que favorece las decisiones de las comunidades políticas que están más afectadas por las opciones que se tomen. Seguramente la ciudad de Boston estaba más influida por la decisión de Mahoney que el estado de Massachusetts. Razonablemente, entonces, Mahoney tenía que tomar en cuenta el juicio de la ciudad sobre valor público; o al menos tomar en cuenta muy seriamente sus opiniones cuando estuviera evaluando el plan propuesto. Por temor a que él fracasara al considerar este punto, la Legislatura del Estado, movida por la insatisfacción de Boston, aprobó una legislación que podía remover de la jurisdicción de Mahoney la decisión sobre el proyecto Park Plaza. Esta iniciativa sólo podía ser detenida por el gobernador, quien ejerció su poder de veto sobre dicha legislación, dejando intacta la jurisdicción de Mahoney. Así, parece que el principio político que sostiene que aquellos más afectados por una decisión deben decidir, está vivo y funcionando, tanto a nivel de estado, por el cual Mahoney está explícitamente autorizado a actuar, como a nivel local.

### **Nuevas responsabilidades y nuevas destrezas para los funcionarios públicos que negocian**

Estos hechos generan un nuevo y diferente tipo de responsabilidades para los funcionarios que participan en negociaciones con las agencias privadas. Por un lado, deben estar conscientes de la ambigüedad de los propósitos sustantivos que ellos buscan en el trato. Por otro lado, deben estar preparados para buscar medios que les permitan clarificar los intereses públicos en la medida que justamente ellos negocian para conseguir dichos intereses. Y deben hacer esto no sólo en la esfera familiar de su propia comunidad política y de su jurisdicción, sino también en la esfera menos familiar de otras comunidades políticas que contribuyen a dar forma a los propósitos de otros agentes, tanto privados como públicos, con quienes están tratando.

También se sugiere que existe una especial responsabilidad en lograr que esos tratos público-privados sean transparentes y abiertos a un amplio círculo de partes interesadas; más de lo que a primera vista sugiere una mirada cercana a este tipo de tratos. Con el propósito de que estas asociaciones gocen de la legitimidad que se requiere cuando se trata del uso de bienes públicos, justamente el público debe tener la oportunidad de examinar e investigar el trato que se está haciendo en su nombre, y plantear preguntas al respecto.

### **Conclusiones**

Muy probablemente, las asociaciones público-privadas serán cada vez más importantes en la medida que las sociedades busquen formas de enfrentar difíciles problemas sociales y, además, en la medida que los gobiernos pretendan tener una capacidad de respuesta más efectiva en lo que respecta al logro de las metas que la sociedad les asigna. Pero es importante comprender que la adopción de dichas asociaciones no resuelve el problema -que continúa pendiente- referido al uso de los poderes del Estado para alterar condiciones económicas, sociales y políticas. En la medida que cualquier asociación público-privada compromete bienes colectivos y los poderes del Estado, la calidad de esa asociación sigue estando sujeta a la difícil cuestión del uso del poder del Estado que siempre nos ha inquietado: cómo puede utilizarse mejor el poder de un Estado democrático que pertenece a todos, para lograr prosperidad, sociabilidad y justicia en un mundo en el cual no sólo tenemos intereses materiales diferentes, sino también ideas distintas acerca del tipo de relaciones que deseamos caractericen a la sociedad de la cual formamos parte. Tal problema continúa siendo una tarea de la democracia.

Así, nuestra adhesión a la idea de una asociación entre el sector privado y el público no debe ser entendida como una forma de eludir la política para incrementar la capacidad de respuesta, la eficiencia y la efectividad del Estado como agente de propósitos sociales. Lo que hemos hecho es, simplemente, abrir un nuevo y más acotado dominio en el cual los ciudadanos interesados puedan, una vez más, considerar en qué medida y cómo los poderes del Estado pueden ser desplegados legítimamente y con mayor efectividad para hacer frente a importantes condiciones sociales. Este nuevo dominio yace en alguna parte entre la legislación y la ley administrativa, por un lado, y los procedimientos judiciales, por el otro. Es un dominio en el cual hay individuos que representan los intereses y las agencias, tanto del sector privado como del público, para encontrar un mejor trato que aquel que podría surgir de mecanismos más familiares pero menos elaborados.

Aun cuando existe una gran promesa en esta forma de hacer tratos, también hay causas de preocupación. Éstas incluyen la idea de que las políticas y los propósitos en los que descansa el gobierno para guiar tanto la acción del sector público como la del privado, pueden llegar a ser menos generales; y justamente por ello, pueden hacerse más vulnerables en lo que se relaciona con la equidad con la cual es distribuido el peso o la carga de satisfacer una necesidad pública o de cumplir un propósito público. También la idea de que cuando el gobierno tiene beneficios que proporcionar más que cargas que imponer, la distribución de dichos beneficios podría ser menos equitativa y consistente. También debemos preocuparnos de que los intereses privados exigen más que su cuota de beneficios potenciales que provienen de esa colaboración con el gobierno y que, en ese marco, los funcionarios de gobierno, con poca claridad respecto de los propósitos públicos que persiguen en el trato, pueden

entregar a los privados con los que se enfrentan mucho más de lo necesario.

Para exorcizar esos temores, sólo podemos descansar en los mecanismos en los cuales descansábamos en el pasado: una cierta cantidad de transparencia tanto en el proceso como en la sustancia del trato que se hace; una invitación a aquellos que tienen algún interés en participar en dicho trato a que digan lo que realmente piensan; una cierta cualidad de estadista que pueda ponderar adecuadamente la fuerza relativa de los valores que están en juego en el trato. Por supuesto, el objetivo es asegurarnos de que cada trato cerrado en nuestro nombre no sólo sea eficiente, sino, además, equitativo y justo.

De allí que el trabajo de construir asociaciones entre el sector privado y el público no debe reducirse sólo a lograr la eficiencia que puede resultar del hecho de que el gobierno recurra al privado para lograr sus propósitos; tampoco puede reducirse a aquello que conduce a que un gobierno logre sus objetivos con mayor eficiencia y efectividad. Ese trabajo debe ser de tal naturaleza que conduzca siempre a una gobernanza democrática: el trabajo de combinar bienes y aspiraciones públicas y privadas para lograr propósitos que son públicamente valiosos, mediante métodos legítimos y justos, y demostrablemente eficientes y efectivos. Esto requiere de un mayor y diferente tipo de trabajo político y más capacidad de estadista, de parte de los funcionarios que están invitados a acordar el trato, de lo que comúnmente se requiere. Así, la tarea de crear valor público a través de las asociaciones público-privadas no es sólo un desafío al orden institucional que construimos para guiar las interacciones entre el sector público y el privado; también es un desafío para los individuos que se ubican en particulares posiciones dentro del orden institucional y que deben encontrar la manera de lograr propósitos públicos de la mejor manera que puedan. Permítasenos esperar que la práctica continua y la reflexión sobre lo que dicha práctica produce ayude a los funcionarios públicos a cumplir las responsabilidades con la debida diligencia al hacer tratos en nombre del sector público.

## Notas

<sup>1</sup> Para el análisis de una posible explicación del porqué en EE.UU. los ciudadanos han perdido la confianza en su gobierno, ver Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow y David C. King (1997), *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press.

<sup>2</sup> Corporate Social Responsibility, como movimiento exitoso.

<sup>3</sup> Sobre la idea de empresario social, ver David Bornstein (2004), *How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>4</sup> William Drayton, Ashoka. Comunicación personal.

<sup>5</sup> Colin Diver, *Park Plaza*, Cambridge, Kennedy School of Government (Case N° 707.0). También analizado intensamente en Mark H. Moore (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.

<sup>6</sup> Dava Sobel (1995), *Longitude: the True Story of a Lone Genius who Solved the Greatest Scientific Problem of His Time*, New York, Walker Publishing.

<sup>7</sup> Para un análisis de esta distinción básica, ver Jeff Weintraub y Krishan Kumar (1997), *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy*, Chicago, University of Chicago Press.

<sup>8</sup> Caracterizar un trato como voluntario no significa que no haya un precio a pagar si alguna de las partes renuncia a dicho trato. Significa sólo que cada una de las partes puede decidir, al menos en principio, hasta qué punto se involucra y que dicha decisión no implica que alguien pueda morir o sufrir o impulsar a otro a sufrir como consecuencia de ello. Dicho de manera diferente, significa que la mejor alternativa al trato negociado no es tan terrible como para que cualquier persona común pueda sentirse física o moralmente coercionada a aceptar el trato. Existe suficiente bienestar material y dignidad humana como para que alguien pueda decir no a un trato si no lo desea.

<sup>9</sup> Para una discusión sobre análisis de negociación, ver Howard Raiffa (1982), *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Harvard University Press; y David A. Lax y James K. Sebenius (1986), *The Manager as Negotiator*, New York, The Free Press.

<sup>10</sup> Steven Kelman (1990), *Procurement and Public Management: the Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*, Washington, AEI Press.

<sup>11</sup> Cary Coglianese y Jennifer Nash (2005), *Management Based Strategies for Improving Private Sector Environmental Performance*, Cambridge, Kennedy School of Government.

<sup>12</sup> Herman B. Leonard (1986), *Checks Unbalanced: the Quiet Side of Public Spending*, New York, Basic Books.

<sup>13</sup> David A. Lax y James K. Sebenius (1986), *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York, The Free Press, pp. 46-62.

<sup>14</sup> En la teoría de la negociación, el conjunto de tratos que puede hacer cada jugador, mejor en sus propios términos que en los de su oponente, se llama zona de posible acuerdo o ZOPA. Ver Howard Raiffa (1982), *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 44-65.

<sup>15</sup> Lax y Sebenius se refieren a ello como “preferencias ensambladas”. Ver Lax y Sebenius, op. cit., pp. 90-94.

<sup>16</sup> La expresión clásica de esta posición se encuentra en Jeremy Bentham (1791), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>17</sup> Jane Mansbridge (ed.) (1990), *Beyond Self-Interest*, Chicago, University of Chicago Press.

<sup>18</sup> Daniel Yankelovich, (1991), *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World*, Syracuse, Syracuse University Press.