

La Colaboración Público-Privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio Público de Empleo Estatal y las Agencias Privadas de Colocación

María José García Solana*

Recibido: 1/10/2017 / Aceptado: 6/10/2017

Resumen. Este artículo aborda, en el contexto de la gobernanza, las competencias y capacidades que los actores públicos deben asumir para conseguir el éxito en la puesta en marcha de estrategias colaborativas como la colaboración público-privada. La necesidad de una administración fuerte, líder y eficaz es una cuestión clave en los procesos colaborativos, pero para ello es necesario detectar las capacidades que garantizan el funcionamiento del modelo. Este análisis parte del estudio del modelo de colaboración público-privada desarrollado entre el SEPE y las Agencias de Colocación, dentro de los servicios de intermediación laboral. El análisis arroja la importancia de reforzar las capacidades públicas como objetivo para garantizar la estabilidad y transparencia del modelo y asegurar la participación de los actores privados.

Palabras clave: gobernanza, colaboración público-privada, políticas de empleo, servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación.

Public-Private Collaboration: public capacities to manage the model developed by the State Public Employment Services and Private Employment Agencies

Abstract. This article addresses, in the context of governance, the competencies and capacities that public actors must assume in order to achieve success in the implementation of collaborative strategies, such as public-private collaboration. The need for a strong, leader and effective management is a key in collaborative process, but for this it is necessary to detect the capabilities that guarantee the develop of the model. This analysis is based on the study of the public-private partnership developed by the SEPE and the private agency in the intermediation service of employment policy. The analysis shows the importance of strengthening public capacities like an objective to guarantee the stability and transparency model and ensure the participation of stakeholders.

Keywords: governance, public-private collaboration, employment policy, employment public service, private employment agencies.

Sumario. 1. Introducción. 2. La gobernanza colaborativa: el anclaje teórico de la colaboración público-privada. 3. Factores de contexto y situación para una gestión pública de la colaboración. 4. Las capacidades de gobierno y gestión de los actores públicos en la estructura de colaboración: la CPP entre SEPE y AACC. 5. Conclusiones. Bibliografía.

* Universidad Complutense de Madrid.

Cómo citar: García Solana, M. J., «La Colaboración Público-Privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio de Empleo Estatal y las Agencias Privadas de Colocación», en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 4-2, 135-168.

1. Introducción

Este artículo aborda las características públicas que debe incluir una gestión colaborativa de los servicios públicos, fruto de los retos que implica el desarrollo de modelos de asociación o colaboración público-privada. El equilibrio entre lo público y lo privado es un debate dinámico influido por los cambios en el contexto (Albert Hirschman, en Radin, 2017) y con una elevada incertidumbre sobre cuál es y debe ser el rol del Estado.

La dependencia cada vez mayor que tiene el sector público del sector privado, para la prestación de servicios públicos, plantea desafíos en el diseño, la planificación, la implementación y la evaluación de las estrategias colaborativas. E incluye dilemas sobre cuál es o debe ser el rol y las características que ha de jugar el actor público en dicho entramado de decisión y acción. En este sentido se nos plantean varias cuestiones, desde cómo debe ejercer su autoridad el Estado en un entramado de interacciones, hasta cómo ha de garantizar valores públicos y sociales como la igualdad, la equidad, responsabilidad, transparencia, entre otros. Lo que añade una mayor complejidad a las estrategias de colaboración puesto que “el diseño esté cimentado en mecanismos de gobernanza democrática no cambia los dilemas concretos de la acción, menos de la acción organizada. Tal vez, incluso, la transforme en un fenómeno aún más complejo e intrincado”(Arellano, et al., 2014: 119).

La incorporación de estrategias colaborativas en un contexto democrático, tanto en ámbitos de decisión como de gestión, ha introducido una perspectiva diferente en el funcionamiento habitual de las organizaciones públicas, en sus servicios y en sus relaciones con los ciudadanos. Por ello, es necesario comprender los cambios actuales, conocer las tendencias y aprender a afrontar los nuevos retos. Como señala Carles Ramió “plantearse a nivel teórico cómo debería ser la Administración Pública a largo plazo es un mecanismo imprescindible para tomar las decisiones del presente con una cierta orientación estratégica” (Ramió, 2016: 104). Y en ese presente y futuro de las organizaciones y servicios públicos encontraremos a entidades privadas como actores necesarios.

La hipótesis de este artículo es que para establecer un modelo colaborativo es necesario un papel activo y eficaz de la administración pública, que garantice la implementación de la colaboración público-privada (CPP) y asegure la participación de los actores privados. Una “administración pública sólida, consistente, estratégica y proactiva”(Ramió, 2016: 104) que afronte los retos que plantea la gestión colaborativa, impulsando una “mayor solvencia institucional, erradicando las capturas corporativas y empresariales” (Ramió, 2016: 108). Con esa altura de miras, planteada por Carles Ramió, hablar de asociaciones, colaboraciones o alianzas público-privadas no sólo supone introducir cambios en los instrumentos y contenidos formales de contratación, sino la incorporación de un estilo de gobierno y administración adaptado a dicha estrategia colaborativa, que permita la estabilidad del modelo e incorpore beneficios o ventajas colaborativas con valor público.

El artículo se estructura en cinco apartados. En el primero, se delimita el concepto de gobernanza colaborativa y se plantea la importancia de identificar las capa-

ciudades de los actores públicos en la gobernabilidad de la colaboración. En este sentido, concretaremos nuestro análisis en la colaboración público-privada como una fase de un continuo en las estrategias colaborativas. En el segundo apartado, se abordan las características del contexto que influyen en el desarrollo de las capacidades de gobernabilidad. En el tercer apartado, se presentan las dimensiones abordadas por la literatura sobre las capacidades colaborativas. En el cuarto apartado, se analizan estas capacidades en el caso ilustrativo del modelo de colaboración público-privada desarrollado entre el SEPE y las Agencias de Colocación. Finalmente, planteamos las conclusiones y los futuros desafíos.

2. La gobernanza colaborativa: El anclaje teórico de la colaboración público-privada

No cabe duda a estas alturas que la gobernanza plantea una renovada visión del Estado y de la dirección de la sociedad (Aguilar, 2014; Ansell y Gash, 2007; Arellano, et al., 2014; Bryson, et al., 2014; Kettl, 2000, 2015). Luis F. Aguilar la define como un proceso en el que “se conforma y define el sentido de dirección de la sociedad y se crea la capacidad social para producir los objetivos públicos que dan sentido y valor a la actividad colectiva de la sociedad” (Aguilar, 2014: 17).

La gobernanza plantea superar las limitaciones existentes en las capacidades actuales de los Estados mediante la incorporación de las capacidades de la “sociedad económica y civil”, con el objetivo de definir de forma conjunta los criterios de convivencia y desarrollo de nuestras sociedades (Aguilar, 2006; 2008). Este proceso implica un nuevo estilo de gobierno, en el que el Estado adquiere y gestiona nuevas capacidades y actitudes, fruto de las interacciones con otros actores.

La búsqueda de estrategias colaborativas, que aporten mejores resultados para la resolución de problemas complejos, ha sido uno de los objetivos planteados tanto desde la academia como por los profesionales de organizaciones públicas y privadas. Ello ha permitido que algunos autores utilicen el término de gobernanza colaborativa para enfatizar esta característica y se establezca como un componente clave de la gobernanza. Autores como Ansell y Gash (2007) la definen como un tipo o modelo de gobernanza en la que actores públicos y privados trabajan colectivamente, utilizando procesos particulares, para establecer leyes y reglas para la provisión de bienes públicos. Para estos autores, la gobernanza colaborativa se refiere a una estrategia explícita y formal que incorpora intereses multilaterales y sometida a un proceso de toma de decisiones orientado al consenso (Ansell y Gash, 2007). Otros autores señalan la gobernanza colaborativa como una actividad formal que implica actividades conjuntas, estructuras conjuntas y recursos compartidos (Brown, et al., 2006; Conner, 2016).

Hasta el momento, la mayor parte de la literatura académica se ha centrado en las razones o antecedentes de la colaboración (Vangen y Huxham, 2003b; Bazzoli, et al, 1997), en las características de las estructuras y procesos de la colaboración y en entender cómo se realizan los ajustes en el entramado de decisión y acción de la gobernanza colaborativa¹ (Ansell y Gash, 2007; Bovaird y Löffler, 2009; Brown, et

¹ Podemos definir mecanismos de ajuste o arreglos como aquellos instrumentos o herramientas utilizados para lograr un objetivo particular –en este caso, crear y estructurar arreglos de colaboración– cuyo diseño tiene implicaciones para el desempeño (Siddiki, et al, 2015).

al., 2006; Bryson, et al. 2006, 2014; Calanni, et al., 2014; Gazley, 2017; Head y Alford, 2015; Ozawa, et al., 2017; Wang, et al., 2017; Yang, 2016). En consecuencia, el planteamiento que se realiza sobre los actores queda explicado en relación a su funcionalidad dentro de la colaboración. Los diversos análisis señalan qué elementos deben aportar, tanto los actores públicos como actores privados, para alcanzar el objetivo, metas y resultados de la colaboración planteada. De ahí que todos los reajustes y arreglos institucionales que se realicen busquen hacer sostenible el entramado de colaboración. Como señala Lina B. Amsler la colaboración se convierte tanto en el medio como en el fin (2016).

Si bien, estas estrategias colaborativas deben convivir con estrategias competitivas, que ponen el acento en los intereses y beneficios individuales de cada organización. Así las estructuras horizontales se readaptan e incardinan en las estructuras jerárquicas o verticales preexistentes (Agranoff y McGuire, 1998), creando espacios complejos de interrelación, pero sin abandonar objetivos y metas particulares. Este espacio de interrelación, pero también de autonomía de los actores, plantea al Estado la creación de nuevas capacidades de gobernabilidad o adaptación de las existentes (Christensen, et al., 2016; Arellano, et al., 2014; Farazmand, 2009; Skelcher y Smith, 2015; Radin, 2017; Sedgwick, 2016). No basta con una mera suma de aptitudes y reconocer las limitaciones de cada actor, sino que es necesario encontrar aquellas capacidades que harán viable y garantizarán las estrategias colaborativas. Delimitar estas capacidades se hace más imprescindible cuando cada vez más el modo de gobernar “implica el paso a formas de gobierno más indirectas, median terceros o de gobiernos a distancia, en la que los gobiernos son más formuladores, decisores y financiadores de las políticas que ejecutores u operadores directos” (Aguilar y Bustelo, 2010: 2).

A pesar de la relevancia que adquieren los criterios de desempeño y rendimiento, tanto para la estructura de colaboración como para los actores individuales en su ventaja comparativa, éstos no son los únicos condicionantes que influyen en las capacidades de los actores públicos de la gobernanza colaborativa (Bryson, et. al, 2014, 2016; Klijn y Skelcher, 2007). El componente democrático introduce un factor político, con objeto de alcanzar metas y valores públicos, que implica cierta condicionalidad en la actuación de las estructuras, procesos y actores que integran las estrategias colaborativas. La voluntad de participar bajo estas condiciones implica un interés por parte de los actores en el “proceso de acción democrática o pluricentral ante la necesidad de coordinarse y vigilarse mutuamente”. Pero también asumir no sólo la tarea de gobernar sino la de compartir los controles a los que están sujetas las organizaciones gubernamentales (Arellano, et al., 2014: 124).

Se plantean, por lo tanto, en la gobernanza colaborativa dos planos: un plano político –de decisión–, orientado a la definición de problemas sociales haciendo uso del control de la negociación, la deliberación y el consenso (Amsler, 2016), la mejora de la transparencia en los procesos de toma de decisión y rendición de cuentas; y un plano de gestión –de acción– dirigido a la aplicación de soluciones apropiadas a cada contexto de política (Ansell y Gash, 2007; Siddiki, et al., 2015; Gazley, 2008). Como se aprecia en el siguiente cuadro, la colaboración público-privada implica una serie de elementos conceptuales que dan contenido a cada modalidad de gobernanza y que delimitan ambos planos, político y de gestión.

Tabla 1: Características que aporta el actor público en la CPP

GOBERNANZA	COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA	
	Decisión	Acción
Colaborativa	Deliberación y consenso; agregación de intereses; Metas y objetivos	Gestión adaptativa Estructuras y procesos de interrelación Cogestión y Coproducción de servicios Gestión y planificación estratégica e integral (arenas y actores)
Democrática	Autoridad pública Competencias Gobierno multinivel Valores públicos Participación Equilibrio de poder y gestión del conflicto Equidad Transparencia y rendición de cuentas	Calidad Satisfacción ciudadanos Evaluación

En consecuencia, en el despliegue de la gobernanza colaborativa el gobierno se ha encontrado con nuevas responsabilidades, que afronta con unas capacidades limitadas por el modelo burocrático. Sin embargo, y a pesar de estas transformaciones, los ciudadanos siguen manteniendo sus expectativas en el gobierno y los empleados públicos siguen arraigados en un pasado que ya no existe (Kettl, 2000: 488).

2.1. Concepto de colaboración público-privada y consideraciones para una gestión pública

La necesidad de crear “formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación entre gobierno y sociedad, entre sector público y sector privado” (Aguilar, 2008), han dado como resultado el desarrollo de soluciones o estrategias de gobernanza colaborativa. Las asociaciones, alianzas o colaboraciones público-privadas son por lo tanto un elemento clave de la gobernanza colaborativa en un contexto democrático (Bryson, et al., 2014; Hodge y Greve, 2005; Pastor, 2015).

La incorporación de una variedad de actores (públicos, empresas, asociaciones, ciudadanos), la interrelación de las políticas para dar respuesta a problemas complejos –“wickled problems” (Head y Alford, 2015)– la utilización de instrumentos formales e informales en el desarrollo de la colaboración; estas razones han llevado a numerosos autores a hablar de “asociaciones público-privadas” (Kettl, 2015) o “colaboración intersectorial” (Bryson, et. al, 2006, Vangen et al., 2015). Dando muestra del abanico de alternativas que recoge el concepto de colaboración. A esta

variedad e impulso han contribuido instituciones como la Unión Europea que recoge bajo el concepto de colaboración público-privada “diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial”².

La mayor parte de las experiencias desarrolladas y la literatura académica más reciente aborda este concepto de una forma amplia³, como una “estrategia de gobierno llamada gobernanza colaborativa” (Ansell y Gash, 2007: 543). En este sentido, el concepto de gobernanza colaborativa implicaría un proceso cíclico de gobierno y gestión en el que se incluye la planificación, formulación de políticas, administración y evaluación.

A pesar de esta amplitud terminológica, la práctica real ha establecido conceptos específicos para ciertos modelos particulares de colaboración (partenariados, joint adventures, contrato de colaboración público-privada), orientados a prestar determinados servicios o realizar ciertas tareas. En ellos podemos identificar una serie de elementos propios que caracterizan su diseño, así como, un cuerpo común de conceptos que lo identifican (Wang, et al., 2017). En este sentido la colaboración público-privada (CPP) o las asociaciones público-privadas pueden ser un modelo, tipología o etapa dentro de dicha estrategia (Ansell y Gash, 2007; Bryson et al., 2014).

Cabe, por tanto, identificar los elementos clave para una colaboración público-privada dentro de la actividad pública: en primer lugar, la existencia de dos o más actores, al menos uno de los cuales es público (Peters, 1998); en segundo lugar, la participación voluntaria y autónoma de los actores públicos y privados, como ejercicio individual de su capacidad de decisión y asunción de responsabilidades; en tercer lugar, el objetivo de conseguir una ventaja o beneficio que implique generar un valor público mayor; en cuarto lugar, la existencia de una cooperación duradera y de carácter formal vinculada a la estrategia del servicio que se quiere desarrollar o producir (Vangen y Huxham, 2003b; Huxham, 2003; Peters, 1998), lo que implica normalizar e institucionalizar el proceso de intercambio⁴; en quinto lugar, la introducción de una “coordinación contractual” con los proveedores que favorezca la adaptación de los actores públicos a entornos específicos de actividad (Wang et al, 2017); en sexto lugar, la distribución del riesgo atendiendo a las características de cada organización (Ysa, 2009). En séptimo lugar, la visión estratégica y cíclica unida al entorno dinámico hará de la negociación, interacción y ajuste un continuo a lo largo de todo el proceso de colaboración.

En este sentido, este concepto de colaboración se centra en la relación entre el sector público y los actores del sector privado, es decir, la colaboración entre organizaciones, que participan en la construcción de una estructura institucional colaborativa para la prestación de servicios de competencia y responsabilidad pública. Esta

² Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones (COM 2004/327 final). En el marco normativo español se incorporó una modalidad específica de contrato de colaboración público-privada en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público (LCSP) pero con escaso éxito. Muestra de ello es su desaparición en la nueva Ley de Contratos aprobada por el Congreso de los Diputados el jueves 19 de octubre de 2017.

³ Para algunos autores incluso ambigua y engañosa (Skelcher et al, 2012; Greve y Hodge, 2005, 2013; Teisman y Kljin, 2002; Gazley, 2008; Ghore, 2001), por el diferente uso intencionado de algunos gobiernos de realizar procesos de privatización utilizando un concepto más amable como el de colaboración.

⁴ La colaboración es la forma más integrada de la actividad colaborativa e incluye una planificación integral y, a menudo, una estructura de gobernanza colaborativa distinta de las organizaciones individuales que la componen.

consideración pone en primera línea el papel relevante, y no sustituible, de la autoridad pública, a diferencia de los actores privados –que salvo exclusividad– pueden ser removidos sin que la estructura y el proceso desaparezcan.

De este modo, la construcción de la gobernanza colaborativa en espacios públicos introduce la necesaria consideración de las características y garantías que aporta el actor público. En este sentido, autores como Bovaird y Löffler (2009) sostienen que las alianzas de colaboración no pueden funcionar en ausencia de un “buen gobierno”, que se concreta en la rendición de cuentas, capacidad de respuesta, transparencia, equidad y participación.

Por todo ello, en este contexto cobran especial dimensión las capacidades públicas vinculadas a la gestión colaborativa ya que impulsan y/o dificultan la creación y continuidad de una estructura de colaboración público-privada. Capacidades como el liderazgo público, la capacidad de negociación para superar los desequilibrios de poder, la gestión de agregación de intereses, la gestión del conflicto y la participación influyen en la legitimidad de la estructura de colaboración (Huxham, 2003; Farazmand, 2009; Conner, 2016).

Esta visión entronca con las corrientes neopúblicas (Denhardt y Denhardt, 2003; Aguilar, 2006) y el movimiento de valor público (Bryson, et al, 2014) que ponen a la luz el “anclaje democrático” (Sorensen y Torfing, 2005) de la gobernanza colaborativa. Todo ello configura un mapa de capacidades y competencias flexibles y adaptables a un entorno político, administrativo y situacional (Christensen, et al., 2016).

3. Factores de contexto y situación para una gestión pública de la colaboración

El desafío inicial para los políticos y gestores públicos es crear las condiciones propicias –un entorno favorable– que facilite la discusión, el intercambio de soluciones y la adopción de decisiones sobre una arena de política pública (Bryson et al, 2006; Head y Alford, 2015). La dinámica de interacción permite que los actores vayan ganando espacios de control en “las arenas de incertidumbre” (Arellano et al, 2014:127). Lo que permite afianzar el grado de interdependencia entre actores que participan en el desarrollo de la actividad pública.

El análisis de las condiciones de contexto permitirá detectar qué capacidades y competencias debe asumir el actor público en un proceso de colaboración público-privada. Asimismo, qué mínimas capacidades deberá garantizar y asumir el Estado para que se asegure cierto éxito⁵ en la colaboración.

3.1. Condiciones del contexto político, administrativo y situacional

- a) **Marco jurídico e institucional.** El marco jurídico e institucional establece las reglas generales y formales de actuación. La gestión colaborativa supone un nuevo diálogo entre administración, política y derecho.

⁵ Entendido el éxito como continuidad de la estrategia colaborativa (estructura, procesos y actores) y como rendimiento.

Como señala Lisa B. Amsler “el derecho público es una variable importante que a menudo se pierde en la colaboración de la gobernanza” (2016: 700). Además la introducción de la “cooperación contractual” (Wang, et al, 2017), en procesos de privatización y externalización, elimina o infrautiliza la supervisión legal que se realiza desde el derecho administrativo, amenazando valores democráticos, como la rendición de cuentas y la transparencia. Además aleja la posibilidad de participación ciudadana en estos modelos de prestación de servicio.

Por ello, es necesario poner en valor el marco legal, ya que permite a los gestores públicos realizar sus funciones públicas, entre ellas las de seguimiento, control e inspección. Pero además permite introducir límites en los procesos de negociación, resolución de desajustes y conflictos de intereses. Es decir, se convierte en un medio facilitador que visibiliza las dinámicas de intercambio y aleja posibles sospechas del oportunismo e ilegalidad de las actuaciones⁶.

Este marco jurídico proporciona las reglas para una estructura formal, que involucra a los actores y enmarca las reglas informales que rigen las interacciones. Estas reglas, que moldean el marco de capacidades, se articulan a través de diferentes modalidades, como: “reglas de posición, reglas de límite, reglas de elección, reglas de objetivo, reglas de agregación, reglas de información, reglas de sanción o pago” (Siddiki, et al, 2015: 538)⁷.

En este sentido, la colaboración público-privada introduce una importante presión en el sistema legal al tener que considerar diferentes puntos de vista y tener que gestionar la paradoja de lo público y lo privado, así:

En primer lugar, este marco normativo aparece como un **espacio facilitador e impulsor** de nuevos actores y mercados. El Estado, en su capacidad de regulación, crea las condiciones normativas adecuadas para el surgimiento de ciertos mercados privados. Esta cuestión permite entender este marco normativo como un conjunto de reglas del juego, es decir, sujetas a negociación y adaptables al contexto.

En segundo lugar, **aporta estabilidad al sistema de interrelación** al ofrecer garantías a los socios privados en la salvaguarda de sus intereses, ya que pueden asumir el riesgo de la colaboración al encontrarse en un entorno transparente y confiable (Jamali, 2004). Aunque en la colaboración existen espacios de autonomía y “auto-regulación”, es necesario garantizar unos mínimos consensuados que permitan la resolución de disputas. En este sentido, el

⁶ En este sentido cabe señalar que en algunas entrevistas realizadas con cargos políticos señalaban la dificultad de establecer mesas de reuniones o trabajo con Agencias de Colocación y ETT privadas, debido al temor de ser acusados de corrupción. Además, señalaban la falta de alternativas normativas ante este conflicto: por un lado, la necesidad de reunirse con actores privados –claves en este mercado– y, por otro lado, la necesidad de establecer mecanismos de colaboración en la planificación del modelo de colaboración público-privada.

⁷ “1. Las reglas de límites identifican los prerrequisitos (características, habilidades, posesiones) de individuos elegibles para ocupar un puesto. 2. Las reglas de posición identifican los roles que deben llenar los individuos, así como el número absoluto, mínimo o máximo de individuos que pueden ocupar una posición determinada. 3. Las reglas de elección especifican un conjunto de acciones permisibles-lo que un actor debe, no debe o puede hacer. 4. Las reglas de alcance identifican los resultados requeridos, deseados o prohibidos. 5. Las reglas de agregación se refieren a acciones o decisiones que requieren dos o más individuos. 6. Las reglas de información indican cuál es el canal de comunicación permitido, obligado o prohibido, cómo fluye la información, a quién y cuándo. 7. Las reglas de pago asignan recompensas o sanciones externas a actores específicos en relación con acciones distintas” (Carter et, al y Ostrom en Siddiki, et al., 2015).

gobierno asume el rol de “vigilante del sistema de redes con la capacidad de influir y disponer de incentivos” (Arellano, et al., 2014: 125). Ello permite proporcionar un espacio estable e identificable que aporte seguridad jurídica al sistema y a los actores implicados.

Un sistema jurídico sólido asegura la eficiencia de las operaciones de la asociación y su vinculación a otros objetivos de la política (Jamali, 2004; Hodge y Greve, 2007; Hodge, 2004). En cambio, la existencia de un marco normativo débil contribuye de forma negativa en la resolución de conflictos y debilita la estructura y los procesos de colaboración.

En tercer lugar, este marco normativo actúa como **protocolo básico o reglas básicas de colaboración**, fundamentales para legitimar el proceso y establecer los parámetros previos de participación en la red (inclusión/exclusión). Este marco institucional, definido en las reglas formales e informales, garantiza unos mínimos en la participación de todos los actores, con el objetivo de mantener un equilibrio entre las partes interesadas (Ansell y Gash, 2007). Si algunos interesados no tienen la capacidad, la organización, la condición o los recursos para participar, o participar en igualdad de condiciones con otros actores interesados, el proceso de gobernanza colaborativa será propenso a la manipulación por parte de actores más fuertes (Ansell y Gash, 2007; Ramió, 2016). Sólo los grupos que se sientan partícipes se sentirán comprometidos y reforzarán la legitimidad del proceso. Así, el tipo de foro, el grado de conocimientos técnicos o su ausencia, entre otras cuestiones, generará una estructura excluyente, motivando la búsqueda de otras alianzas o redes con las que realizar la agenda individual.

El cuarto lugar, el marco institucional asegura la **colaboración multinivel**, es decir, la participación de otros actores político-administrativos. La existencia de diferentes niveles y grados de colaboración da muestra del encadenamiento de redes y jerarquías en torno a una estructura de colaboración. En este sentido, cabe plantearse cómo se ha adaptado el marco legal a la gobernanza colaborativa (Amsler, 2016). Muestra de ello es el modelo de CPP entre SEPE y Agencias de Colocación.

- b) **Marco de transparencia.** Este marco de transparencia se despliega en dos niveles. De una parte, la existencia de reglas claras como clave para una transparencia del proceso, ya que visibiliza el diseño y la planificación de la colaboración. Cuestión que además influye en la legitimidad del proceso. De otra parte, esta transparencia implica que las CPP no puedan funcionar sin un conocimiento profundo del funcionamiento de cada uno de los actores colaboradores –sus objetivos, intereses, aspiraciones, recursos, alianzas– (Hofmeister y Borchert, 2004).

En las dinámicas de colaboración público-privada no sólo es necesario que el Estado aborde de forma directiva la cooperación, sino que controle los comportamientos egoístas y oportunistas de actores privados que pueden asumir una posición de privilegio y dominar la actividad pública. En este sentido, es necesario introducir medidas orientadas a la mejora de la transparencia y la equidad, para reducir costes externos y de transacción. A ello contribuirá, el impulso de instrumentos para la supervisión de los proyectos y contratos, así como, el fortalecimiento del control del desempeño, la evaluación y la audi-

toría de las acciones objeto de colaboración. Una gestión transparente contribuye a la lucha contra la corrupción y atraerá inversión (Neshkova y Kostadinova, 2012).

- c) **Elaboración de decisiones colaborativas.** La elaboración de decisiones colaborativas refuerza la legitimidad del proceso de decisión y aumenta la ventaja comparativa de los valores públicos⁸. Este proceso de elaboración de decisiones y acciones requiere de una instancia de gobierno que ha de asumir funciones concretas, como la de “resolver o facilitar la solución de los problemas centrales de toda acción colectiva”, con objeto de controlar el conflicto, pero también comportamientos oportunistas (Aguilar y Bustelo, 2010: 12). Sin embargo, “el aporte específico, original y único del gobierno es otorgar carácter público al contenido coproducido en asociación con los actores privados. El hecho de que el poder público legítimo acepte el resultado de la deliberación conjunta, haga suyo el acuerdo conclusivo, es lo que hace que la gobernanza tenga valor público, sea decisión pública y, en este sentido, sea vinculante” (Aguilar y Bustelo, 2010: 13).

Pero ¿es suficiente con la aceptación pública? En este sentido, la CPP en la prestación de servicios públicos debe además alinear a las organizaciones participantes desde el punto de vista de valores públicos, objetivos y resultados previstos, reflejados en las condiciones de contratación (Brown, et al, 2006). El modelo de gestión compartida de servicios públicos implica que, desde su inicio, los diferentes actores tendrán un interés común o compartido. La gestión compartida requiere de una mínima unidad o compatibilidad sobre los objetivos a alcanzar, los marcos de referencia, los sistemas de valores, así como una identidad y proyección común que potencie las expectativas sobre los resultados que se quieran alcanzar. Sin esta unidad básica e inicial, no sólo no se podrán capitalizar los diferentes recursos disponibles, sino que probablemente se generarán conflictos o discrepancias entre los diferentes actores, con difícil solución a corto plazo (Pastor y García, 2011).

De este modo, el éxito de estas experiencias suele depender del liderazgo, cuestión que refuerza la idea de alimentar la confianza en el ciclo de la colaboración a través de un liderazgo, especialmente público (Vangen y Huxham, 2003b; Bryson, 2006, 2014).

- d) **Una estructura administrativa y de gestión fuerte.** Las reformas introducidas por la nueva gestión pública y las corrientes gerenciales posicionaron a las administraciones públicas en una situación de debilidad, favorecida por el vaciamiento, desagregación, segmentación y externalización de su estructura y procesos de gestión. Desde la gobernanza y las corrientes neopúblicas, se plantea introducir en la gestión pública estrategias de colaboración, lo que implica una administración fuerte capaz de interpretar el entorno, adaptarse

⁸ En el caso español aparece recogido el concepto de colaboración, no orientado a la colaboración público-privada sino como principio general, en la relación entre administraciones públicas (art. 3, del Capítulo I, en el Capítulo II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE, 2 de octubre de 2015). Si bien, ese espíritu colaborador entre administraciones públicas extiende su orientación a los sujetos privados cuando se hace referencia a la regulación de convenios.

y gestionarlo. Por tanto, la existencia de una estructura administrativa fuerte en la implementación de la política y del servicio público (Jamali, 2004; Ramió, 2016), asegura la eficiencia y la efectividad de la colaboración.

Pero el gobierno no sólo debe rediseñar estrategias para gestionar de forma eficaz los programas públicos, sino que debe “construir la capacidad para hacerlo” (Kettl, 2000: 495). Así para mejorar las capacidades de gestión, en un entorno colaborativo, el gobierno primero debe resolver la adaptación de los sistemas verticales tradicionales y de mercado en nuevos procesos horizontales; y, en segundo lugar, mejorar la capacidad de dirección y organización en un contexto que se ha transformado, lo que exige nuevas estrategias de gestión y rendición de cuentas (Kettl, 2000; 2015). En este sentido, este proceso pone al límite las capacidades de la administración pública burocrática.

No obstante, abordar los problemas complejos de nuestras sociedades exige que los empleados públicos creen nuevas formas de pensar, liderar, administrar y organizar, que reconozcan la complejidad de los problemas y que puedan reclamar responsabilidad no sólo a sus instituciones públicas, sino a otros actores privados relevantes en el proceso (Head y Alford, 2015). En este contexto, hay autores que se preguntan cómo o qué cuestiones hacen que los empleados públicos elijan la gestión colaborativa como alternativa de gestión. Así señalan que cuando “los administradores públicos perciben una deseconomía de escala en la producción o prestación de servicios independientes, es más probable que utilicen instrumentos de gestión colaborativa para implementar conjuntamente programas, planes o proyectos con otros productores” (Scott y Thomas, 2017). En esta circunstancia, aprovechan las estructuras de red existentes, ya que resultan menos costosas, implica partir de una relación y conocimiento previo y en ellas los actores públicos tienen un acceso privilegiado (Bryson et al, 2006).

Sobre estas características de situación, la cuestión está en qué tipo y cómo puede el gobierno construir las capacidades para manejar estas estructuras colaborativas.

3.2. Tipología de capacidades y competencias en espacios colaborativos

Como hemos señalado en el anterior apartado, para el buen funcionamiento de una gobernanza colaborativa y democrática se necesita un aparato administrativo eficaz, así como, una elevada confianza en el gobierno (Olsen, 2013).

En este sentido, una definición clara de los roles puede ser importante (Ansell y Gash, 2007), más cuando algunos procesos de colaboración y asociación pueden implicar la mezcla de papeles entre socios, desde la definición de políticas, implementación o provisión de recursos (Head y Alford, 2015), en distintos planos y fases.

Diferentes autores han adjetivado este nuevo rol del Estado. Así Aguilar describe que el papel del gobierno, en las asociaciones de colaboración, es el de “convocador, activador, argumentador, catalizador, autorizador o facultador, facilitador, regulador, motivador, coordinador, sustentador del esfuerzo colectivo, árbitro y conciliador del mundo público” (Aguilar, 2008: 27). Otros autores centran su análisis en el papel facilitador, que implica asegurar la integridad al velar por la construc-

ción del consenso y jugar, el actor público, un papel poco intrusivo en la dinámica de la colaboración y en su relación con las partes interesadas. Algunos autores recalcan el papel activo y de equilibrador de fuerzas, al coordinarse y coordinar a la sociedad, lo que implica “ni dejar hacer a la iniciativa privada ni tener un papel rígido de superioridad” (Aguilar y Bustelo, 2010).

Estos roles dan cuenta de las estrategias que han de afrontar los actores públicos para enfrentar los problemas complejos a través de las estructuras de colaboración y coordinación. En este sentido, Kettl (2003) introduce el concepto de “coordinación contingente” para abordar la necesidad de una capacidad gubernamental flexible que maneje problemas nuevos y complejos. Pero también estas capacidades han de enfrentarse a las “paradojas de la colaboración”⁹ (Sedgwick, 2016).

Conocer las estructuras organizativas y los diversos arreglos producidos en las estructuras de colaboración nos ayudará a plantear las características de la capacidad de gobernabilidad (Christensen, et al., 2016). Esta capacidad de gobernabilidad incluye rasgos formales, estructurales y de proceso, pero también informales, es decir, aquellas adaptaciones que incorpora la práctica real. De este modo, las características culturales –de cada organización y de la estructura de colaboración– y la tipología de los procesos clave, que deben ser garantizados desde el gobierno, permitirán delimitar las capacidades centrales para cada política y/o servicio.

Además, teniendo en cuenta que este tipo de estructuras de colaboración buscan un mayor rendimiento frente a procesos tradicionales, y del mismo modo que las entidades privadas buscan su propio beneficio e interés, las organizaciones públicas han de determinar su ventaja colaborativa, pública y social, que actúan en un doble plano: el de la organización autónoma (objetivos de las organizaciones públicas) y el de la estructura de organización (metas de la colaboración). Todo ello influirá en la legitimidad de las autoridades gubernamentales y en los resultados de la gestión.

En el intento de concretar las capacidades, autores como Lodge y Wegrich, (en Christensen, et al., 2016) distinguen cuatro tipos de capacidad de gobernabilidad: la capacidad de coordinación, la capacidad analítica, capacidad de regulación y la capacidad de manejo de crisis. Otros autores han centrado su análisis en capacidades específicas y su relevancia en la estructura colaborativa como la capacidad directiva-liderazgo (Ansell y Gash, 2007; McGuire y Chris, 2009; Huxham, 2003) o la capacidad estratégica (Guy Peters en Zurbriggen, 2011).

Teniendo en cuenta las paradojas colaborativas, la existencia de problemas complejos y las características del contexto (político, administrativo y situacional) describiremos algunas de las capacidades públicas necesarias en la colaboración público-privada:

- a) **Capacidad jurídica.** La capacidad jurídica del actor público implica tanto regular las características de los servicios, las características normativas de la CPP, las formas de participación de los actores públicos y privados, y el control de los procesos y sus resultados. Por lo tanto, la legitimidad no sólo apa-

⁹ El autor señala tres tipos de tensiones: primera, entre la identidad organizativa y la identidad colaborativa; maximizar al mismo tiempo el poder de crear ventaja colaborativa y minimizar las diferencias de poder para generar confianza entre los socios (Vangen y Huxham, 2003a, 2003b); y un tercer desafío clave para la gestión de la colaboración consiste en equilibrar el papel del liderazgo con el papel de toma de decisiones colectivas (Ansell y Gash, 2007).

rece vinculada a la eficacia, sino que la participación, la imparcialidad y las reglas del proceso de colaboración influyen en la reputación y legitimidad del modelo colaborativo. Algunos instrumentos pueden ser eficientes en términos de qué recursos se utilizan y la rapidez con que se logran resultados, pero “insatisfactorios desde la perspectiva de la inclusión y legitimidad de las partes interesadas” (Christensen, et al., 2016: 894). Las reglas sistemáticamente aplicadas aseguran a las partes interesadas que el proceso es justo, equitativo y abierto¹⁰. Esta capacidad jurídica tiene especial relevancia en los instrumentos contractuales y en la gestión de los incentivos/penalizaciones a los actores. De este modo, en la ejecución de los contratos, la utilización de mecanismos formales e informales para el control sitúa al actor público en una posición significativa. El uso de mecanismos informales generará vínculos con el proyecto (por ejemplo, la promesa de continuidad, reputación, acceso a información) que unido a la discrecionalidad en el uso de sanciones o recompensas (Girth, 2017) permitirá un mejor posicionamiento del gobierno y los empleados públicos en la ejecución de la CPP.

La capacidad jurídica atribuye al Estado la responsabilidad de la seguridad jurídica y la transparencia del modelo colaborativo, no sólo frente a los proveedores de los servicios sino sobre todo de cara a los ciudadanos, usuarios del servicio que se desarrolla en este modelo de gestión. El diseño de criterios de calidad, indicadores de evaluación y su análisis refuerza la rendición de cuentas y permite asignar responsabilidades sobre el desempeño de la estructura colaborativa.

- b) Capacidad deliberativa para la agregación de intereses y asignación de responsabilidades.** La colaboración también implica que las partes interesadas, no sólo estatales, tendrán una verdadera responsabilidad por los resultados de las políticas, teniendo por lo tanto que participar en la toma de decisiones directamente. En este sentido, “la gobernanza colaborativa se refiere a una estrategia explícita y formal de incorporar intereses multilaterales y un proceso de toma de decisiones orientado al consenso” (Ansell y Gash, 2007). Esta capacidad además debe estar sometida a criterios de transparencia que muestren la celebración de una negociación “real” y no supongan una mera justificación de acuerdos tomados previamente. Por lo tanto, el actor público debe establecer ciertos estándares de colaboración para todos los actores, que permitan la participación en la decisión, y no una mera consulta, pero que además los integre en la acción.
- c) Capacidad organizativa y de coordinación.** La capacidad de coordinación supone que, a partir de acciones individuales, se emprendan acciones conjuntas. Esta capacidad de coordinación parte de las características individuales de cada organización que, fruto de las interrelaciones con otros actores, se transforman y adaptan a un marco institucional colaborativo. Por ello, es necesario fortalecer esta capacidad para permitir la coordinación de los recursos

¹⁰ Todas las partes afectadas por una decisión tienen estructuras y procesos para ejercer su influencia en las negociaciones que se desarrollen.

públicos en juego, de los sistemas de toma de decisiones y de los instrumentos de gobernabilidad, subrayando la importancia de la legitimidad que se verá influida por las percepciones, actitudes y confianza del resto de actores (Christensen, et al., 2016; Calanni, et al., 2014).

- d) **Capacidad analítica y técnica.** Capacidad de información, comunicación y conocimiento especializado del sector donde se ubica la actividad pública. Esta capacidad analítica y de conocimiento técnico permite delimitar qué elementos mínimos son necesarios para la prestación del servicio¹¹. Y ayuda a delimitar cuáles son las características diferenciadas que aporta cada actor privado y facilita la identificación de un mayor o menor grado de innovación.
- c) **Capacidad directiva.** En un proceso de colaboración público-privada la autoridad última recaerá en el actor público que deberá asumir el rol de líder en la estructura de colaboración (Ansell y Gash, 2007), aunque facilitando la participación de las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones. En el punto 3.3. se aborda esta capacidad de forma más detallada.
- f) **Capacidad estratégica.** La integración de la CPP en una estrategia colaborativa implica introducir capacidades estratégicas en el actor público, con objeto de alcanzar objetivos colectivos, movilizar recursos e incorporar socios influyentes en la sociedad (Peters en Zurbriggen, 2011). La capacidad estratégica implica una proyección hacia el futuro, y una mayor capacidad de transformación, que se desarrolla a lo largo de más tiempo.

El desarrollo de estas capacidades, en cada una de las facetas planteadas, permite un posicionamiento diferente del actor público en la colaboración, pudiendo actuar con diferentes roles de forma simultánea. El aumento de las capacidades de gobernabilidad mejorará la gestión colaborativa, el desempeño y la legitimidad de la colaboración. En definitiva, se requiere una “gestión adaptativa” (Head y Alford, 2015) que responda con flexibilidad a los contextos cambiantes, desafíos sociales e institucionales.

3.3. *Capacidad directiva: los roles públicos y la construcción del liderazgo en la CPP*

Las estrategias colaborativas, entre ellas la colaboración público-privada, proyectan nuevos roles sobre los actores del entramado. Lo que se refleja en el grado de adaptación que deben realizar los responsables de cada organización a los procesos y estructuras de cada arena política, contribuyendo a la resolución de las paradojas de la colaboración¹² (Head y Alford, 2015).

Especial atención merecen los roles que asumirán los actores públicos en el entramado colaborativo. Autores como Scott y Thomas (2017) identifican tres roles que los actores públicos pueden jugar en la gobernanza colaborativa como: líderes, que convocan y dirigen iniciativas de gestión colaborativa; alentadores, que proporcionan

¹¹ Además, implica tener los conocimientos necesarios y manejar las herramientas específicas que permiten tanto participar en las negociaciones técnicas como saber desarrollar la acción.

¹² Estructuras horizontales y verticales; metas comunes e intereses individuales; colaboración y liderazgo.

recursos humanos, financieros o técnicos para precipitar o apoyar la gobernanza colaborativa; y/o seguidores, que se unan a esfuerzos de colaboración de gobernabilidad convocados o alentados por otros. En el mismo sentido que el resto de capacidades de gobernabilidad, estos tres roles no son mutuamente excluyentes ya que los factores estructurales y estratégicos motivarán su cambio y adaptación con el tiempo. De este modo, las cualidades requeridas pueden depender de cada contexto político, administrativo y situacional. La gobernanza colaborativa requerirá multitud de liderazgos que serán específicos para cada faceta o contexto de política y de gestión.

En lo que respecta al rol de líder, Lasker y Weiss (2001) sostienen que los líderes colaborativos deben tener ciertas habilidades para: promover una participación activa; asegurar una influencia y control amplio; facilitar el desarrollo de dinámicas grupales; y ampliar el alcance del proceso colaborativo. La mayoría de los autores presentan la adaptabilidad y agilidad como rasgos necesarios del liderazgo gubernamental, lo que permitirá trabajar con diferentes actores e intereses, con el objeto de buscar nuevos enfoques (un rol facilitador) (Sandfort y Milward, 2008; Vangen y Huxham, 2003a). Mientras que Crosby y Bryson (2005) hablan del liderazgo como un impulso necesario para la colaboración. Estos cambios en los procesos y las actitudes de las organizaciones públicas pueden requerir reconstruir las capacidades del sector público, con motivo del debate y el ajuste continuo de intereses (Head y Alford, 2015). En definitiva, un rol emprendedor y dinamizador que fomente y consolide las alianzas en diversos ámbitos y con actores procedentes del mercado y la sociedad civil; y un rol receptivo que capte “nuevas demandas con el objeto de seguir prestando nuevos y mejores servicios públicos” (Pastor y García, 2011).

Desde el plano de quién ejerce ese liderazgo no queda claro en la literatura de la colaboración si éste es realizado por individuos o un grupo en abstracto. Así Vangen y Huxham (2003a) utilizan un amplio significado de liderazgo para minimizar el papel de los individuos y en su lugar argumentar que el liderazgo comprende estructuras, procesos, participantes y actividades. Así, muchos académicos definen el liderazgo como un “logro colectivo” (Crosby y Bryson, 2010). Pero encontrar el equilibrio entre quien toma el control y los que participan y opinan, es una de las características problemáticas de la colaboración.

Una vez señalados estos roles, cabe detenerse en la capacidad de liderazgo público, factor crítico en la creación y continuidad de experiencias colaborativas (O’Leary, et al., 2009; Vangen y Huxham, 2003a, 2003b).

En el modelo de gestión colaborativa pública, el gobierno y su administración deben asumir un papel de liderazgo claro, porque entre los actores participantes “las responsabilidades no son simétricas” (Ramíó, 2009: 20). Esto obliga a que sea el actor público el que asuma el control de la agenda, ya que forma parte del *core* de su organización, aunque para su configuración establezca las reglas necesarias para la agregación de intereses. En esta misma línea Vangen y Huxham (2003a) sostienen que, para avanzar en la colaboración, los líderes deben intervenir a menudo de manera más directiva, dando forma a la agenda y dirigiendo los ajustes del proceso de colaboración.

Varios son los elementos críticos para forjar el liderazgo del actor público: en primer lugar, la asunción de un papel moderador o mediador en los procesos de relación y toma de decisiones; en segundo lugar, la responsabilidad de articular los criterios y los valores básicos que han de compartir los actores que formen parte o aspiren a integrarse en el entramado de colaboración; en tercer lugar, dirigir el diseño

estratégico y la planificación de la política y del servicio que se quiere implantar, asegurando los mínimos necesarios para su desarrollo, incluyendo en él las garantías básicas orientadas al ciudadano; en cuarto lugar, facilitar la incorporación de elementos innovadores que existen fuera de la red y pueda aportar cada actor (Pastor y García, 2011).

Estas características se orientan al menos a dos funcionalidades de las capacidades de liderazgo:

- Por un lado, la existencia de un liderazgo colaborativo que sea eficaz. Varios son los elementos sobre los que se asienta ésta eficacia: primero, una gestión adecuada del proceso de colaboración; segundo, la credibilidad técnica del líder; y tercero la existencia resultados creíbles y continuados. De ahí la importancia de la existencia de un liderazgo eficaz, ya que su ausencia puede limitar la eficacia de la colaboración (Ansell y Gash, 2007). En este sentido, es necesario comprobar cómo afecta este liderazgo en el desempeño, mediante el análisis del rendimiento de la estructura colaborativa, los productos y los resultados alcanzados.
- Por otro lado, un liderazgo colaborativo orientado a equilibrar las asimetrías del poder, lo que le lleva a “empoderar y representar a las partes interesadas más débiles” (Ansell y Gash, 2007). En este sentido, cuando los incentivos para participar son débiles, el poder y los recursos se distribuyen de forma asimétrica y los antagonismos previos a la colaboración son altos, el liderazgo se hace aún más importante. Así, cuando las partes interesadas desconfían entre sí, el liderazgo deberá asumir un papel de mediador o intermediario.
- El contexto institucional se convierte en un preciso factor para determinar qué cualidades se deberán atribuir al liderazgo público. Habrá roles y responsabilidades distintivos de los líderes políticos, pero también para los empleados públicos en el fomento y orientación de los procesos de colaboración, superando las inercias burocráticas.

4. Las capacidades de gobierno y gestión de los actores públicos en las estructuras de colaboración: la CPP entre SEPE y AACC¹³

En los últimos años hemos asistido al aumento de experiencias colaborativas en los diferentes niveles de gobierno y en casi todo tipo de arenas políticas. En este sentido, España ha experimentado un crecimiento constante del número de proyectos¹⁴ junto a otros países como Reino Unido, Australia, Portugal, Países Bajos (Wang, et al., 2017).

¹³ El marco regulador de las Agencias Privadas de Colocación, con y sin ánimo de lucro, reconoce la existencia de dos modelos de relación: por un lado, las Agencias que han firmado convenio con los servicios públicos de empleo para las que su interrelación es denominada de colaboración; y, por otro lado, el resto de Agencias, que están autorizadas como tal –de igual manera que las anteriores– pero que no han firmado convenio de colaboración y por lo tanto su relación es de coordinación con los servicios públicos de empleo. El presente artículo se centra en las Agencias Privadas de Colocación que colaboran con los servicios públicos.

¹⁴ Aunque los PPP, traducidos como partenariados público-privados, para algunos autores tienen características específicas, utilizamos de forma sinónima el concepto de CPP (colaboración público-privada) ya que no consideramos la CPP como un mero título específico de carácter contractual, sino como un conjunto de estructuras, procesos y actores que forman parte de un proceso de dirección y gestión colaborativa.

Muestra de ello es la gran variedad de literatura académica que, desde distintos enfoques y perspectivas, intenta construir una teoría de la colaboración (Bryson, et al., 2014; Ansell y Gash, 2007; Huxham, 2003) y sus herramientas (Scott y Thomas, 2017). Si bien, a pesar de estas experiencias, que dan muestra de un proceso de experimentación, adaptación y aprendizaje continuo de las organizaciones que participan en estructuras y procesos colaborativos, en todas ellas se muestra a un gobierno que se enfrenta a un espacio de incertidumbre. Saber comprender y gestionar la incertidumbre de las estrategias colaborativas enfrenta a las administraciones públicas a sus capacidades, posibilidades y límites.

En este apartado, partiendo del estudio de la CPP entre el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y las Agencias de Colocación (AACC) que colaboran con los servicios públicos, abordaremos cómo se han construido y adaptado las capacidades públicas necesarias para el desarrollo de una estrategia colaborativa.

4.1. Metodología

Una vez analizado en la primera parte de este artículo el marco teórico sobre las capacidades públicas en los procesos de colaboración, se estima conveniente introducir en este apartado la metodología utilizada.

El objetivo era conocer si las estructuras y procesos diseñados facilitan el surgimiento de nuevas capacidades de colaboración en el SEPE, cuáles son las capacidades clave y si han sido desarrolladas finalmente.

Este objetivo surge de un estudio¹⁵ previo orientado a la identificación y análisis de las características que definen el modelo de colaboración público-privada en los servicios de intermediación laboral en el periodo 2010-2016. Dicho análisis aborda el estudio de dos casos a través de los cuales se articula este modelo de colaboración, en concreto, entre el SEPE y varias AACC¹⁶. Fruto de este estudio, y su posterior comparación, surge la preocupación sobre las capacidades y limitaciones que los actores públicos tienen en el desarrollo de estas formas alternativas de gestión de servicios y su éxito o fracaso.

Para el abordaje del objetivo planteado en este artículo, se utilizan como dimensiones de análisis los tipos de capacidades expuestos anteriormente por diversos autores, que se convierten en dimensiones que configuran la capacidad de gobernabilidad en un contexto colaborativo. A partir de dichas dimensiones se analiza el modelo de colaboración público-privada implementado entre SEPE y AACC para el desarrollo de servicios de intermediación laboral, partiendo del estudio de los dos casos analizados en el trabajo anteriormente mencionado.

En lo que respecta a las técnicas de recogida de datos, se han utilizado técnicas documentales y técnicas cualitativas. En relación a las técnicas documentales, se

¹⁵ Este artículo es continuidad de la Tesis doctoral titulada *La colaboración público-privada en la gestión de los servicios de intermediación laboral. El caso del SEPE y las Agencias de Colocación*, defendida el 14 de marzo de 2017, y dirigida por Blanca Ollas de Lima Gete y Jaime Ferri Durá. Este artículo parte del análisis y reflexiones realizadas en dicha Tesis Doctoral y busca desarrollar alguna de las líneas de investigación planteadas.

¹⁶ En concreto se analiza el contrato nº 1 realizado entre SEPE y dos Agencias Privadas de Colocación, Adalid Inmark e Ibecom 2003; el contrato nº 2 realizado entre SEPE y dos Agencias Privadas de Colocación, Adecco y Eulen-Flexiplan.

realizó una revisión de las publicaciones académicas. Se revisó la normativa y diferentes documentos oficiales, algunos sin publicar: leyes, reglamentos, Acuerdo Marco, pliegos técnicos y administrativos de los procesos de contratación, informes técnicos y actas de las reuniones del Grupo de Trabajo de AACC y el protocolo de la Cartera de servicios de intermediación, entre otros.

En segundo lugar, se realizaron un total de 20 entrevistas semiestructuradas, entre 2015 y 2016. Dichas entrevistas se dirigieron a actores clave del SEPE –con los que se produjeron varias entrevistas–, responsables de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas de Madrid y de Castilla La Mancha, directivos de AACC, responsables de las patronales del sector, sindicatos mayoritarios, orientadores laborales y expertos. El análisis de sus discursos permitió concretar aspectos de algunas dimensiones analíticas difícilmente extraíbles únicamente del análisis documental.

4.2. Antecedentes y descripción del caso de análisis¹⁷

La aparición de la CPP, en las políticas de empleo en España, surge como alternativa de gestión frente a los servicios públicos de empleo. La incorporación de las Agencias privadas de colocación con ánimo de lucro¹⁸ al modelo de intermediación laboral en 2010, las reformas intensas del mercado laboral desde 2012, la introducción de propuestas de colaboración en la Estrategia europea y española para el empleo y la crítica demoledora¹⁹ realizada durante muchos años sobre el funcionamiento de los servicios públicos de empleo, generó un contexto favorable a la CPP. Junto a ello y en una situación de crisis económico-financiera, la imagen de eficiencia de la iniciativa privada unido a un discurso agresivo contra los servicios públicos de empleo –con unos sindicatos casi desaparecidos–, fue bien acogida por el gobierno y desarrollada como estrategia política.

El diseño de la CPP pivota sobre dos elementos: en primer lugar, el Sistema Nacional de Empleo, entendido como estructura política de gobernanza; y, en segundo lugar, el Acuerdo Marco²⁰ y los pliegos técnicos, instrumentos donde se define el modelo de colaboración.

A estos dos componentes, que definen la estructura y los procesos del modelo de colaboración público-privada, sería necesario añadir otros dos que completan el diseño estratégico de la colaboración, y que se concretan en: la Cartera de servicios y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE)²¹. El primero de ellos entendido como instrumento que describe el catálogo y las características básicas de los servicios públicos de empleo y, el segundo, como instrumento de información y evaluación del mercado laboral.

En este entorno orientado a la colaboración, se implementa entre 2013-2017 el modelo de colaboración público-privada en los servicios de intermediación laboral,

¹⁷ En dicha Tesis doctoral se aborda de forma detallada las condiciones previas de inicio de la colaboración público-privada

¹⁸ Junto a numerosas reformas del mercado laboral que se iniciaron a finales de los años ochenta y que habían diseñado un entorno favorable a la iniciativa privada, y reduciendo los recursos y medios en las oficinas de empleo.

¹⁹ Que procedía no sólo del ámbito privado sino también de los gobiernos y administraciones públicas.

²⁰ Inicialmente al Acuerdo Marco se adhirieron 14, de las 17 CCAA. Si bien, posteriormente se han ido descolgando otras CCAA como Castilla La-Mancha.

tanto a nivel estatal como en algunas Comunidades Autónomas (CCAA)²². En 2013, tras un largo proceso de ajuste y modificación del Acuerdo Marco²³, se seleccionan 80 Agencias de Colocación; en 2014 y 2015, se inician las licitaciones estatales que finalizarán en 2015²⁴. A partir de dicha fecha, se implementa el modelo que incluirá en 2016 una renovación del Acuerdo y los contratos²⁵.

Una de las características del proceso de CPP iniciado en los servicios de intermediación laboral es su elevada complejidad, que deriva del problema del desempleo (su definición, sus causas, la interacción con otras políticas). Complejidad que aumenta con la incorporación de multiactores privados, que habitualmente desarrollan su negocio en todo tipo de facetas del empleo (información, formación e inserción general y con colectivos especiales), y que además asumen la representación institucional de la patronal en los espacios formales del empleo. Es decir, son actores que están en la política y en la gestión.

No obstante, a pesar del entorno favorable, la complejidad hace necesaria la construcción de la confianza, la creación de alianzas y la gestión de las asimetrías. Y más cuando la implementación del modelo se ha caracterizado por un cierto grado de conflictividad, que minó la confianza inicial y reorientó los acuerdos iniciales. En líneas generales el modelo se caracteriza por una falta de definición del sistema integral de empleo, el conflicto de intereses²⁶ con posiciones enconadas —entre público-privado y privado-privado—, ausencia de planificación de la colaboración y el engarce de los actores en las estructuras, procesos e instrumentos, la indefinición en los criterios de inclusión/exclusión, difícil control y seguimiento de los resultados debido al modelode “caja negra²⁷” y la existencia de fracasos parciales en la implementación del modelo, todo ello ha minado las expectativas que los actores tenían con la CPP. Aun así, resulta revelador puesto que saca a la luz y sirve de orientación sobre cuáles son las capacidades gubernamentales más significativas en el desarrollo de estrategias colaborativas, cuya existencia o ausencia declina el modelo hacia un proceso tradicional de externalización o una estrategia colaborativa.

4.3. *Análisis de las capacidades de gobernabilidad de la CPP*

Como hemos señalado anteriormente, para abordar las capacidades de gobernabilidad de la red, partimos de los resultados de la investigación finalizada en

²¹ No se abordan estas cuestiones en este artículo porque supera las dimensiones previstas.

²² Se adhirieron 14 CCAA, de las 17, y algunas de ellas iniciaron sus propios procesos de licitación. Por otro lado, CCAA como Cataluña, a pesar de no adherirse al Acuerdo Marco, puso en funcionamiento el modelo de CPP a través de una línea de subvención, con el objetivo de afianzar el modelo colaborativo con las Agencias de Colocación ubicadas en Cataluña.

²³ Algunas fuentes señalan 18 y otras 23 versiones del Acuerdo Marco.

²⁴ La primera licitación (contrato nº 1) distribuida en 6 lotes agrupados por CCAA y dirigidos al colectivo del programa PREPARA; la segunda licitación (contrato nº 2) distribuido en 4 lotes para todo el Estado (salvo Ceuta y Melilla) y dirigido al resto desempleados, entre ellos, los participantes del programa PAE.

²⁵ Dicha renovación no partió de una evaluación previa.

²⁶ Se produce un choque de intereses entre empleabilidad y rendimiento económico, posturas que inicialmente pudieron ser objeto de negociación pero que con la evolución del conflicto enrocó a los actores en cada una de sus posiciones. Pero además el concepto de empleabilidad interpretado según lo más fácil de alcanzar y valorado dentro del Acuerdo Marco: proceso de mejora de empleabilidad del demandante vs inserción.

²⁷ Lo importante son los resultados (inserción), cómo hayamos llegado a ellos es secundario.

2016 sobre colaboración público-privada en los servicios de intermediación laboral en España.

Las entrevistas realizadas y los datos recopilados arrojaron un problema de definición y gestión de la colaboración, vinculado a las capacidades y competencias tanto de los actores públicos como privados. En este sentido, cabe preguntarse cómo se han desarrollado las capacidades señaladas anteriormente y qué cuestiones son clave para una redefinición adecuada del modelo de colaboración público-privada.

a) Capacidad jurídica

La capacidad jurídica del actor público se refleja en el desarrollo de instrumentos normativos y reglas de funcionamiento. Estas reglas diseñan un marco institucional para la gestión de la colaboración que se refleja en: primero²⁸, establecer las características del modelo de colaboración público-privada (objetivos, riesgos e intercambio de recursos); segundo, en las formas de acceso al espacio de actividad pública describiendo las maneras de participación de los actores y sus intercambios; y tercero, en los criterios de control de los procesos y sus resultados.

En este sentido, el Acuerdo Marco y el contenido de las dos licitaciones muestran la capacidad jurídica del SEPE en el diseño del modelo de colaboración público-privada. Tras ajustes y negociaciones entre el gobierno, Asociación de Agencias de Empleo y Empresas de Trabajo Temporal (ASEMPLEO) y las principales Empresas de Trabajo Temporal (ETTs), es el Estado el que asume la decisión final, dándole garantía jurídica y valor público. Ambos instrumentos establecen los criterios de acceso y delimitación de la estructura de colaboración, influyendo en la tipología de actores privados, así como, las formas de participación e interacción de éstos con el actor público.

En primer lugar, el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo²⁹ y el Real Decreto 1796/2010, que regula las Agencias de Colocación³⁰, ordenan las reformas realizadas en el mercado laboral y en los operadores privados, así como, establece una estructura de gobernanza política con el diseño del Sistema Nacional de Empleo³¹. El marco normativo define y establece características propias para el mercado privado de la intermediación laboral y de éste en su relación con las administraciones públicas. Así los operadores privados podrán actuar en coordinación o en colaboración con los actores públicos. Todas las Agencias se coordinan con los servicios públicos de empleo pero sólo colaboran las que hayan sido seleccionadas a través del Acuerdo Marco y las posteriores licitaciones.

En segundo lugar, el Acuerdo Marco configuró un primer grupo de 80 empresas, seleccionadas como Agencias de Colocación que colaborarían con las administraciones públicas. En un segundo momento, las licitaciones del Estado restringirán el espacio de participación con la intención de configurar un mercado espe-

²⁸ Incluso antes de este punto dentro de la capacidad jurídica cabría valorar por qué se eligen dichos instrumentos para configurar el modelo de colaboración público-privada, pero su análisis supera los límites de este artículo.

²⁹ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (BOE, 24 de octubre de 2015). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11431>.

³⁰ Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las Agencias de Colocación (BOE, 31 de diciembre 2010). https://www.sistemanacionalempleo.es/pdf/boe_agencias.pdf

³¹ Recogido en el Título I de la Ley de Empleo.

cífico, controlado y estable³². De este modo, en el contrato nº1³³ las Agencias de Colocación seleccionadas proceden en su mayoría del sector de la formación³⁴; mientras que en el contrato nº 2 se concentran las principales ETT, convertidas en Agencias Privadas de Colocación. La configuración inicial y el resultado final producen una redistribución de operadores entre ambos contratos, quedan fuera del proceso numerosas pequeñas Agencias de Colocación, Agencias de Colocación más pegadas al territorio de cada CCAA, y Agencias que buscaban mayor rentabilidad en el modelo (como en el modelo inglés de Work Programme) – que deciden no participar.

En tercer lugar, esta capacidad jurídica cobra especial importancia en un modelo abierto – de “caja negra” de las AACC – con el uso de contratos públicos y la gestión de incentivos/penalizaciones (microgestión). La microgestión establecida por el Acuerdo Marco y las licitaciones regula tanto los costes e incentivos de la actividad de intermediación –vinculada a los resultados de empleabilidad e inserción–, como el seguimiento documental de la actividad.

El modelo establece un primer documento preparatorio, informes de seguimiento y una memoria final. Si bien, estos documentos además de plantearse de forma unidireccional desde el SEPE a las Agencias de Colocación, no sirven de instrumento para establecer las características mínimas del servicio, debido a ese modelo de caja negra y de indefinición. Además de, criterios de evaluación y seguimiento mediante informe y/o memoria pero sin formato específico y sin contenido, más allá de los datos cuantitativos contemplados en el Acuerdo Marco³⁵.

En esta experiencia de CPP, la resolución de conflictos y los ajustes técnicos son un rasgo positivo para reforzar la capacidad jurídica y normalización de la gestión del modelo³⁶, reforzado por la aplicación de reglas informales de forma sistemática. Ello permite no sólo dar una imagen de uniformidad a todos los actores, teniendo un mismo comportamiento, sino que además se considera el proceso equitativo, abierto y transparente. Estas reglas de juego han recaído principalmente en los técnicos de la Subdirección General de Políticas Activas de Empleo (SGPAE), para la resolución de conflictos de gestión. Dicha unidad ha resuelto los conflictos sin protocolos ni instrucciones formales sino mediante instrumentos y respuestas informales³⁷ homogéneas para todos los actores.

Sin embargo, el conflictivo proceso de licitación, las interpretaciones sobre la tipología de contratos admitidos o no a las Agencias para su abono, los efectos no controlados del diseño normativo del modelo de colaboración, han hecho que

³² Buscan una “selección natural” de las empresas que pueden participar realmente en este mercado.

³³ El contrato nº 1 tiene una visión más abierta de la licitación, realiza invitación a más de 40 empresas de las que presentan oferta finalmente 33. Pero debido a los numerosos recursos en el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TRARC) la siguiente licitación y, numerosas licitaciones de CCAA visto lo que había pasado en el Estado, reducirán los criterios de acceso y harán uso de la disposición adicional de la Ley de Contratos del Sector Público.

³⁴ Vinculadas a la asociación empresarial ASDACE.

³⁵ 15 indicadores entre los que se recoge de forma mensual y totales de nº personas atendidas; nº de personas con prestaciones; nº de personas pertenecientes a colectivos de difícil inserción, nº de ofertas captadas, nº de puestos captados, nº de ofertas y puestos cubiertos.

³⁶ Protocolos, instrucciones, formularios, acuerdos informales.

³⁷ Como señalan algunos entrevistados (Ibecom 2003, Adalid Inmark, Eulen) los técnicos de la SGPAE mediante teléfono (nunca por escrito) han resuelto las dudas, aclaraciones o se han realizado interpretaciones para poder resolver algún problema en el desarrollo de los contratos. Aunque, como bien señalan, con límites.

algunas Agencias de Colocación y asociaciones patronales hayan criticado la falta de seguridad jurídica del modelo. Ya que las condiciones del modelo generan incertidumbre y minan la confianza de los actores implicados.

b) Capacidad de coordinación y organización de la colaboración

La capacidad de coordinación y organización de los procesos de colaboración implica la existencia de estructuras, procesos e instrumentos que facilitan el desarrollo de dicha capacidad. El Acuerdo Marco y los contratos (1 y 2) no recogen de manera formal una estructura específica y autónoma (por encima de las individualidades), en la que se reúna con cierta periodicidad actores públicos y privados, que facilite la toma de decisiones. Pero tampoco incorpora procesos coordinados de actuación sobre aspectos del servicio de intermediación laboral. En este sentido la Comisión de Seguimiento, posible espacio para canalizar y fortalecer esta capacidad del actor público, no aparece hasta junio de 2016. La falta de contenido dado a la Comisión de Seguimiento y la existencia de una red formal de evaluación del modelo de colaboración, merma la institucionalización del modelo y la capacidad de coordinación y organización del actor público.

Además el modelo de colaboración se sustenta en el criterio de complementariedad entre los servicios públicos de intermediación y las Agencias de Colocación, más que en el concepto de colaboración. No parte tanto de la idea de interacción sino de “acoplamiento” entre las capacidades de cada actor. Este planteamiento de partida implica dos efectos. Por un lado, y relacionado con la capacidad jurídica, se trasladan características de los servicios públicos a las Agencias Privadas (gratuidad del servicio, no discriminación en su acceso, etc). De este modo, el Estado facilita la creación de una red de actores intermediarios a los que confiar la prestación de servicios, “el despliegue de tales aliados en la sociedad civil crea una capa intermediaria en la cual el gobierno puede confiar para la provisión de servicios que no puede lograr por sí solo” (Shi, 2017: 465).

Pero por otro hace que cada actor parta de realidades distintas, cuestión que se refleja en la confusión terminológica utilizada por los actores, tanto públicos como privados. Llegando a hablar del proceso como una contraprestación y/o contratación clásica de servicios.

Esta circunstancia se refleja en la ausencia de metas y valores específicos para la estructura de colaboración. Más allá de la utilización retórica del concepto, algunos entrevistados llegan a señalar “que no son sustitutivos, somos complementarios, aportamos valores diferentes”³⁸.

Esta indefinición de las metas y de los valores públicos en la estructura colaborativa va a afectar al resto de capacidades, principalmente al liderazgo y la estrategia. Sobre todo, en el momento de determinar qué ventaja comparativa o rendimiento diferenciado genera este tipo de estructuras respecto a otros modelos de gestión.

Pero también afecta al riesgo que pueden y quieren asumir los actores privados, ya que como señalan algunos entrevistados “podemos asumir el riesgo de la rentabilidad, pero no el riesgo de las pérdidas en el modelo”³⁹. Como se puede apreciar, se pone en riesgo no sólo el prestigio y posición de los actores privados den-

³⁸ En esta idea coinciden tanto responsables políticos (Engracia Hidalgo, Secretaria de Estado en ese momento) y AACC-ETT (Adecco y Randstad, entre otros).

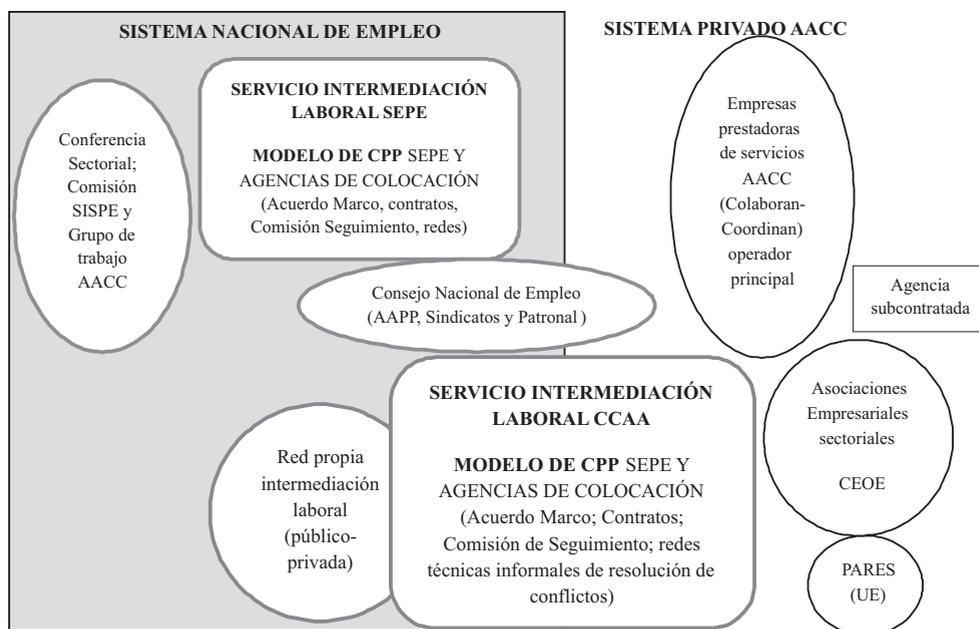
³⁹ Secretario General de Adecco.

tro de sus mercados, sino que ataca a la credibilidad del modelo de colaboración. La ausencia de un modelo integral del servicio de intermediación laboral que dé contenido y continuidad a la colaboración público-privada hace difícil la posibilidad de diseñar criterios mínimos: metas, objetivos, criterios de calidad y elementos básicos requeridos en el servicio.

Por lo tanto, esta dinámica ha generado que los actores privados refuercen su red al margen del Estado y el resto de actores públicos abandonen el modelo estatal y desarrollen uno propio, o mantengan el que ya tenían.

El cuadro 2 muestra la existencia de jerarquías múltiples entre actores públicos y actores privados. Una red densa y compleja para la que el Estado no ha desarrollado una estructura y procesos adecuados, lo que dificulta el desarrollo de las capacidades de gobernabilidad de la CPP - afecta a las capacidades de los actores públicos y al rendimiento del modelo de colaboración.

Cuadro 2. Mapa de redes, alianzas y niveles de la CPP en intermediación laboral



Fuente: Elaboración propia.

c) Capacidad técnica

La colaboración público-privada en los servicios de intermediación laboral parte de una visión técnica y profesional de los operadores privados. De este modo se considera que sus aportaciones vienen abaladas por el número de contrataciones que consiguen⁴⁰. Por ello, el modelo inicialmente planteado se define como un

⁴⁰ Si las ETT insertan un mayor número de personas es porque sus conocimientos del mercado y técnicas para la orientación e inserción laboral son mejores que las existentes en el ámbito público.

espacio orientado a un mercado técnico, integrado por Agencias de Colocación-ETT que conocen el mercado laboral (“tienen la oferta”) y a los desempleados. Se esperaba que las Agencias de Colocación aportaran los conocimientos técnicos al modelo⁴¹. Por ello, el actor público no plantea en ningún momento las características técnicas del servicio de intermediación laboral⁴².

Es decir, se confiaba en que las Agencias de Colocación, principalmente ETT, al controlar la oferta del mercado de trabajo, conocer el perfil de los desempleados⁴³ y tener los conocimientos técnicos realizarían itinerarios de empleabilidad reales. Si bien, el resultado de los procesos de licitación incorporará otros perfiles empresariales, como empresas de formación, que variarán la finalidad del modelo. Esta circunstancia, además del malestar de las ETT y del SEPE, motivará una visión diferenciada en los objetivos de este acuerdo, entre la inserción y/o la empleabilidad; así como el peso de cada una - relacionado con el coste que le supone a la Agencia de Colocación y el rendimiento que va a obtener; y en las condiciones y características en las que se desarrollará el servicio y el modelo de “caja negra”.

Este planteamiento inicial técnico va a determinar qué tipo de capacidad técnica se espera del actor público. Esta se refleja en varios aspectos:

- El primero relativo a la información sobre el mercado de las Agencias de Colocación. El tipo de información existente en el momento de las licitaciones, que sirve de criterios para la selección de los operadores, pone en evidencia importantes errores de tratamiento e inspección (nº de oficinas, nº de contratos realizados). En este sentido, la información facilitada por las empresas al darse de alta como Agencias de Colocación, con la presentada en la licitación y su posterior contraste puso en evidencia la falta de seguimiento por parte del SEPE. Muestra de ello fue el falseamiento de datos aportados por algunas empresas que se presentaron a la licitación y de los que eran concededores en el SEPE⁴⁴. Esta cuestión además entronca con la capacidad jurídica que se ve menoscabada, al no existir penalizaciones y una reacción rápida, lo que influye de forma negativa en la reputación con la que se inicia el modelo de colaboración.
- Un segundo aspecto, relacionado con la información sobre los demandantes de cada contrato. La distribución territorial que se hizo no permite un tratamiento adecuado y diferenciado de los desempleados y sus posibles necesidades de empleabilidad. Pero además con desajustes entre número total de demandantes que había que atender en cada lote y los reales. Lo que afectó en el cálculo final y rendimiento económico de la CPP.
- El tercer aspecto, la capacidad técnica en la ejecución del modelo. Los criterios técnicos sobre la prestación del servicio y su orientación al ciudadano no

⁴¹ Esta cuestión queda recogida en la Memoria que cada Agencia de Colocación presentará en la licitación del Acuerdo Marco.

⁴² Aunque el Estado había trabajado en la Cartera de Servicios y los protocolos, junto con otros actores públicos y privados, estos instrumentos corren paralelos al modelo de colaboración público-privada.

⁴³ Entre una de las cuestiones que apuntan las ETT es que tienen una mejor base de datos de desempleados que las oficinas de empleo, conocen los criterios necesarios para mejorar la empleabilidad de los desempleados. De este modo ajustan mejor su oferta y demanda.

⁴⁴ Esta circunstancia fue confirmada tanto por Agencias de Colocación como cargos públicos de otras administraciones autonómicas.

quedan reflejados en ningún documento, formal e informal, ya que se parte del modelo de “caja negra”⁴⁵. En este sentido desde el SEPE se solicitó que al menos se realizaran 2 acciones, con una duración de 30 minutos, y en días diferentes, como criterio para considerar realizada la adscripción. Queda a criterio y autonomía de la Agencia el tipo de actividad que vaya a realizar.

- El cuarto aspecto, la capacidad técnica en el seguimiento y los resultados⁴⁶. En este sentido SISPE permite el volcado de todos los resultados de los contratos al amparo del Acuerdo Marco. Es un potente sistema de análisis y evaluación de los resultados, pero sin explotar y difundir. Apenas existen datos publicados y los que aparecen no son comparables.
- Estas limitaciones técnicas del SEPE, en materia de intermediación laboral, además chocan con la distribución competencial. Las competencias en intermediación laboral las tienen atribuidas las CCAA y cada una de ellas en sus territorios sí ha desplegado redes de colaboradores (empresas, ong’s y ayuntamiento) y un desarrollo técnico de protocolos de inserción, empleabilidad, etc. Entre ellos destaca Andalucía, Aragón, Galicia, entre otras.

La dificultad de desarrollo de la capacidad técnica no sólo es fruto de la falta de efectivos y dirección para cumplir los requisitos básicos del *core* de la organización pública, sino de un conocimiento técnico del sector. Esta capacidad técnica se refiere tanto al conocimiento del mercado y el perfil de las Agencias de Colocación como a las técnicas, herramientas y metodologías de los actores públicos y privados, caracterizadas por su dispersión y variedad⁴⁷. El conocimiento especializado permite delimitar las características técnicas mínimas que debe cumplir el servicio de intermediación laboral y, de este modo, realizar un seguimiento y evaluación adecuado del modelo. Además de detectar las posibles innovaciones.

d) Capacidad directiva y de liderazgo público

La mayor parte de la literatura señala el liderazgo como una capacidad transversal necesaria para el éxito de los modelos de colaboración.

En los casos analizados, el entorno operativo inicial era favorable a la construcción del modelo de CPP, en ese sentido el impulso dado desde el Ministerio, la Secretaría de Estado de Empleo y la Directora General del SEPE fue fundamental para superar los primeros contratiempos del modelo⁴⁸. Sin embargo, como señalan la mayor parte de los entrevistados, el proceso conflictivo que se produce con el número de recursos planteados al Acuerdo Marco y a los dos contratos hace que el liderazgo del SEPE pierda impulso y credibilidad. De este modo, la

⁴⁵ Es decir, las empresas no cuentan qué hacen ni cómo lo hacen, ya que lo que interesa son los resultados. Desde la perspectiva del Estado este planteamiento eleva los costes de transacción, se desconoce quién y por qué obtiene mejores resultados, y evita el control y la rendición de cuentas por parte del gobierno. Desde la perspectiva de las Agencias Privadas implica que el Estado confía en su actuación y pone el peso en los resultados (número de inserciones), pero no en las garantías del proceso o satisfacción de los usuarios.

⁴⁶ Las Agencias deben aportar el Anexo II de los pliegos con periodicidad mensual en el espacio telemático común (ETC) del SISPE; cualquier otra información que se solicite sobre las actividades realizadas, personas atendidas; informe anual dirigido a la Comisión de Seguimiento del Acuerdo Marco; Informe o Memoria de evaluación, que se comenzará a elaborar un mes antes de la finalización del contrato.

⁴⁷ Además de la prioridad a la que atienden en su diseño y aplicación.

⁴⁸ La necesidad de introducir modificaciones en la Ley de contratos del Sector Público, Ley de Empleo, para el posterior diseño del Acuerdo Marco, entre otras.

colaboración eficaz se ha visto limitada por la falta de liderazgo (Ansell y Gash, 2007).

Por otro lado, la ausencia de liderazgo político traslada a las Subdirecciones Generales el peso de la Dirección, aunque no ha sido asumido por una sola Subdirección General sino que ha sido compartido. Este liderazgo que pasa a ser de dirección de la gestión del modelo, a pesar de ser asignado a la SGPAE formalmente –la supervisión y dirección–, la realidad será que otras subdirecciones generales compartirán las competencias. La Subdirección General de Gestión Financiera (SGFI) la licitación y la parte financiera, y la Subdirección General de Estadística e Información (SEGEI) al tener la responsabilidad de SISPE y con ello el volcado de todos los datos de los contratos de colaboración.

e) Capacidad deliberativa

La capacidad deliberativa implica participar tanto en la toma de decisiones como asumir la responsabilidad por los resultados de las políticas. La configuración del modelo se realizó en reuniones informales y utilizando los espacios formales del SEPE.

Aunque los primeros momentos del diseño de la CPP incorpora intereses multilaterales con objeto de llegar a un consenso, la falta de transparencia posterior y los reajustes del mismo hace que disminuya la capacidad colaborativa y la confianza entre los actores.

Si bien, aunque los contratos 1 y 2 comienzan con un elevado grado de desconfianza entre los actores privados y de éstos respecto al actor público, a lo largo del desarrollo del primer contrato los adjudicatarios expresan un mayor grado de desconfianza que permite una mayor consideración de las discrepancias e intereses planteados por las AACC-Empresas de formación⁴⁹. No ocurre lo mismo en el contrato nº 2⁵⁰.

La reconstrucción de estas dinámicas permitiría una mayor credibilidad de los actores y ayudaría a reducir los costes de transacción de la contratación (Scott y Thomas, 2017), al reforzar la confianza entre los actores.

Sin embargo, buena parte de los conflictos planteados derivados del diseño del modelo y de la implementación siguen sin tener foro de discusión: la configuración económica del modelo (relacionado también con la capacidad jurídica), la falta de detalle en la tipología del desempleo que hay que atender (capacidad técnica), y el modelo de empleo y el rol de cada actor (capacidad estratégica), entre otras.

f) Capacidad de estrategia

La capacidad estratégica implica una proyección de colaboración a lo largo de más tiempo y con una visión integral de actores y políticas. En un inicio, el modelo de colaboración gira en torno al concepto de inserción del desempleado lo que conecta con la estrategia general del Sistema Nacional de Empleo, con el planteamiento del Acuerdo Marco y con la operatividad de los contratos. Permite alinear un problema social (desempleo) con los intereses de actores públicos,

⁴⁹ Así los expresan los representantes de Adalid Inmark y Ibecom 2003.

⁵⁰ Al menos con los 2 de los 4 actores entrevistados.

privados y de la sociedad (reducir cifras de desempleo y aumentar la contratación) mediante el uso de un modelo de colaboración público privada, introduciendo como estrategia de gestión de servicios públicos (educación, sanidad, infraestructuras, servicios sociales).

Pero además se plantea como un modelo común territorial de colaboración público-privada para todo el Estado, y evitar la existencia de 17 modelos de colaboración y de intermediación laboral. De ahí la importancia de la adhesión de la mayoría de las CCAA.

Sin embargo dos elementos dificultan la capacidad estratégica del modelo: el primero, la falta de definición de servicio integral de empleo; y segundo, el proceso de recentralización mediante modificación de la Ley de Empleo y sin tener en cuenta las propuestas y quejas de las CCAA.

Cuadro 3. Distribución de capacidades en la CPP intermediación laboral

CAPACIDADES	ACTORES PÚBLICOS	ACTORES PRIVADOS
Jurídica	Regulación de los actores privado; ordenación general del modelo. Incentivos y penalizaciones.	Micro regulación: protocolos y dinámica de los procesos de intermediación con el ciudadano.
Liderazgo	Ausencia de liderazgo público directivo; facilitador. Rol de seguidor	Liderazgo privado proactivo sin representación.
Técnica	SISPE: datos sobre funcionamiento del modelo Necesidad de mejora en el perfil técnico de la intermediación laboral	Conocimiento técnico y avanzado del mercado laboral y la intermediación. Caja negra
Coordinación	Ausencia de estructuras formales de coordinación	Redes de coordinación entre AACC
Decisión	Modelo centralizado Jerarquía para las asimetrías de poder	No integrados en la toma de decisiones
Estratégica	Sin definir un modelo integrado de Empleo: multinivel y multiactor	Actúan fuera de la red de colaboración generando otras estrategias y alianzas con las que remodelar la CPP

Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusiones

En este artículo se ha realizado una aproximación a la tipología y características de las capacidades de los actores públicos en un modelo de colaboración público-privada. Muchas de estas capacidades son centrales en la actividad habitual de las administraciones públicas, si bien toman una especial derivación en estructuras hori-

zontales y colaborativas. Sobre todo, si se quiere alcanzar el éxito de dichas estructuras y generar ventajas diferenciadas frente a otros modelos de gestión.

Siguiendo la literatura académica al respecto se han detectado al menos 6 capacidades clave para el actor público en la CPP: capacidad jurídica, capacidad de liderazgo, capacidad técnica, capacidad de coordinación y organización de la colaboración, capacidad de deliberación y/o decisión y capacidad estratégica. Estas capacidades nos han servido para ordenar el análisis del modelo de CPP desarrollado en el servicio de intermediación laboral entre SEPE y AACC. De ello podemos extraer algunas conclusiones:

En primer lugar, es importante señalar el grado de incertidumbre al que se enfrenta el actor público en una estructura colaborativa. Esta circunstancia saca a la luz las capacidades, competencias y limitaciones de cada uno de los actores. Más en una estructura multinivel de carácter público que articula una red privada de actores.

En segundo lugar, la débil construcción de las capacidades está influida por una estructura y proceso de colaboración poco definido, un liderazgo diluido y un modelo estratégico ausente sobre intermediación laboral, lo que hace recaer la funcionalidad del modelo en los técnicos de las distintas subdirecciones generales y las Agencias Privadas de Colocación seleccionadas. Como hemos visto, las diferentes Subdirecciones Generales asumirán varias competencias, aunque formalmente se asigna a la SGPAE como la unidad responsable de la “dirección, inspección y control”. Los técnicos de dicha subdirección han resuelto la mayor parte de los conflictos técnicos surgidos de la ejecución del contrato, aunque de manera informal. La falta de un liderazgo claro de la SGPAE también hará que otras subdirecciones generales ocupen un espacio en el equilibrio de poder interno del SEPE. Esta cuestión nos lleva a plantear el papel clave que ocupan los empleados públicos en el entramado colaborativo. De este modo los gestores públicos han ocupado una posición de intermediarios en la red (Scott y Thomas, 2017), formando un aspecto de la gobernanza colaborativa, mientras que el actor gubernamental actúa como seguidor. Sin asumir el liderazgo, dejando que los actores privados lideren y defiendan la CPP, pero participando indirectamente para no estar fuera del modelo y poniendo el recurso económico, aunque con un control sólo de resultados.

En tercer lugar, las críticas de ineficacia e ineficiencia de la acción del gobierno y sus burocracias no quedan diluidas en los modelos de colaboración, al contrario, se amplifican y desvirtúa el objetivo del modelo CPP. Tal y como ha sido el caso. Es necesario realizar una revisión de las metas y objetivos de los servicios de empleo, una mejora en la recualificación y tecnificación de los empleados públicos que les permita conocer el sector.

En cuarto lugar, la introducción de agentes privados en la prestación de servicios públicos es positiva y enriquecedora, pero sin una administración fuerte con capacidades y competencias claras se pone en riesgo la legitimidad del modelo y la rendición de cuentas. Y más en un servicio finalista orientado a la satisfacción de los ciudadanos, demandantes de empleo.

En quinto lugar, la configuración de las capacidades abordadas, junto al diseño de la estructura y los procesos de CPP han derivado en un modelo más cerca de la “coordinación contractual” que de la colaboración. En este sentido, se reafirma la coordinación vertical.

En sexto lugar, como se ha visto a lo largo de la CPP entre SEPE y AACC existe una interrelación entre capacidades. Éstas no sólo no son excluyentes, sino que se refuerzan y retroalimentan.

En definitiva, la puesta en funcionamiento de estrategias colaborativas, entre ellas la CPP, necesita no sólo de los recursos y aportaciones de los actores privados para tomar decisiones de forma conjunta, sino que es necesario un rol claro y activo del gobierno y sus administraciones. Ello garantizará la participación, el rendimiento y la rendición de cuentas del modelo.

Bibliografía

- Agranoff, R. (2006). "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers", en *Public Administration Review*, vol. 66, nº 1, pp. 56-65.
- Agranoff, R y McGuire, M. (1998). "Multinetwork management: Collaboration and the hollow state in local economic policy", en *Journal of Public Administration Review*, vol. 8, nº 1, pp. 67-91.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México
- Aguilar Villanueva, L. F. (2008). "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones", en *Cuadernos de Liderazgo*, nº 17, pp. 1-31.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). "Las dimensiones y los niveles de la gobernanza", en *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, nº 1, pp. 11-36.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). "Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno", en *Sociológica*, vol. 31, nº 89, septiembre-diciembre, pp. 9-43.
- Aguilar Villanueva, L. F y Bustelo Ruesta, M. (2010). "Gobernanza y evaluación: Una relación potencialmente fructífera", en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva Época*, nº 4.
- Amsler, L. B. (2016). "Collaborative governance: Integrating management, politics and law", en *Public Administration Review*, vol. 76, nº 5, septiembre-octubre, pp. 700-711.
- Ansell, C y Gash, A. (2007). "Collaborative governance in theory and practice", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, noviembre, pp. 543-571.
- Araujo Barceló, A. (2013). "La colaboración público-privada: Entre intermediación, flexibilidad e incertidumbre", en *Documentos*, nº 4, pp. 1-62.
- Arellano Gault, D., Sánchez Cetina, J y Retana Soto, B. (2014). "¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional", en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, nº 2, pp. 117-137.
- Bazzoli, G. J., et al, (1997). "Public-private collaboration in health and human service delivery: Evidence from community partnerships", en *The Milbank Quarterly*, vol. 75, nº 4, diciembre, pp. 533-561.
- Bingham, L y Foxworthy, S. (2012). "Collaborative governance and collaborating online: The open government Initiative in the United States", en paper Conference Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany, Speyer, 19-20 Julio 2012.
- Bovaird, T y Löffler, E. (2009). "Understanding public management and governance", en Bovaird T. y Löffler, E. (edits). *Public Management and Governance*. Routledge, New York.

- Brown, Trevor L., Potoski, M y Van Slyke, D. M. (2006). "Managing public services contracts: Aligning values, institutions, and markets", en *Public Administration Review*, vol. 66, n° 3, mayo-junio, pp. 323-331.
- Bryson, J. M., Ackermann, F y Eden, C. (2016). "Discovering collaborative advantage: The contributions of goal categories and visual strategy mapping", en *Public Administration Review*, vol. 76, n° 6, noviembre-diciembre, pp. 912-925.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. y Bloomberg, L. (2014). "Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management", en *Public Administration Review*, vol. 74, n° 4, julio-agosto, pp. 445-456.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. y Stone, M. M. (2006). "The design and Implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature", en *Public Administration Review*, vol. 61, n° 1, diciembre, pp. 44-55.
- Calanni, J. C., Siddiki, S. N., Weible, C. M. y Leach, W. D. (2014). "Explaining coordination in collaborative partnerships and clarifying the scope of the belief homophily hypothesis", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, n° 3, mayo, pp. 901-927.
- Christensen, T., Laegreid, P y Rykkja, L. H. (2016). "Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy", en *Public Administration Review*, vol. 76, n° 6, noviembre-diciembre, pp. 887-897.
- Conner, T. W. (2016). "Representation and collaboration: Exploring the role of shared identity in the collaborative process", en *Public Administration Review*, vol. 76, n° 2, marzo-abril, pp. 288-301.
- Crosby, B. C. y Bryson, J. M. (2005). "A leadership framework for cross-sector collaboration", en *Public Management Review*, vol. 7, n° 2, junio, pp. 177-201.
- Crosby, B. C. y Bryson, J. M. (2010). "Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations", en *The Leadership Quarterly*, vol. 21, n° 2, abril, pp. 211-230.
- Denhardt, J. V. y Campbell, K. B. (2006). "The role of democratic Values in transformational leaderships", en *Administration & Society*, vol. 38, n° 5, noviembre, pp. 556-572.
- Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. (2015). "The new public service revisited", en *Public Administration Review*, vol. 75, n° 5, septiembre-octubre, pp. 664-672.
- Denhardt, R. y Denhardt, J. V. (2003). "The new public service: An approach to reform", en *International Review of Public Administration*, vol. 8, n° 1, pp. 3-10.
- Emerson, K y Nabatchi, T. (2015). "Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix", en *Public performance & Management Review*, vol. 38, n° 4, junio, pp. 717-747.
- Farazmand, Ali. (2009). "Building administrative capacity for the age of rapid globalization: Modest prescription for the twenty-first century", en *Public Administration Review*, vol. 69, n° 6, noviembre-diciembre, pp. 1007-1020.
- Gazley, B. (2008). "Beyond the contract: The scope and nature of informal government-nonprofit partnerships", en *Public Administration Review*, vol. 68, n° 1, enero-febrero, pp. 141-154.
- Gazley, B. (2017). "The current state of interorganizational collaboration: Lessons for human services research and management", en *Human Service Organization: Management, Leadership & Governance*, vol. 41, n° 1, pp. 1-5.

- Ghere, R. K. (2001). "Probing the strategic intricacies of public-private partnership: The patent as a comparative reference", en *Public Administration Review*, vol. 61, nº 4, julio-agosto, pp.441-451.
- Girth, A. M. (2017). "Incentives in third-party governance: Management practices and accountability implications", en *Public Administration Review*, vol. 77, nº 30, mayo-junio, pp. 433-444.
- Grimsey, D y Lewis, M. K. (2004). "The governance of contractual relationships in public-private partnership", en *The Journal of Corporate Citizenship*, nº 15, pp.91-109.
- González García, J. V. (2006). "Contrato de colaboración público-privada", en *Revista de Administración Pública*, nº 170, mayo-agosto, pp. 7-39.
- Head, B. W. y Alford, J. (2015). "Wicked problems: implications for public policy and management", en *Administration & Society*, vol. 47, nº 6, pp. 711-739.
- Hodge, G. A. (2004). "The risky business of public-private partnerships", en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, nº 4, diciembre, pp. 37-49.
- Hodge, G. A. y Greve, C. (2005). "Introduction", en Hodge, G. y Greve, C. (eds). *The challenges of public-private partnership. Learning from international experience*. Edward Elgar Publishing, Massachusetts.
- Hodge, G y Greve, C. (2007). "Public-private partnerships: An international performance review", en *Public Administrations Review*, vol. 67, nº 3, mayo-junio, pp. 545-558.
- Hodge, G. A. y Greve, C. (2011). "Theorizing public-private partnership success: A market-based alternative to government?". en paper for the *Public Management Research Conference at Syracuse University*, Syracuse, New York, USA, 2-4 junio.
- Hodge, G y Greve, C. (2013). "Public-private partnership: a contemporary research agenda", en paper for the *Public-Private Partnership Conference Series CBS-Sauder-Monash. Sauder School of Business*, University of British Columbia, BC Canada, 13-14 junio 2013.
- Hofmeister, A y Borchert, H. (2004). "Public-private partnership in Switzerland: Crossing the bridge with the aid of a new governance approach", en *International Review of Administrative Sciences*, vol 70, nº 2, junio, pp. 217-232.
- Huxham, C. (2003). "Theorizing collaboration practice", en *Public Management Review*, vol. 5, nº 3, , pp. 401-423.
- Jamali, D. (2004). "Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries", en *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 17, nº 5, agosto pp. 414-430.
- Kettl, D. F. (2000). "The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government", en *Public Administration Review*, vol. 60, nº 6, noviembre-diciembre, pp. 488-497.
- Kettl, D. F. (2003). "Contingent coordination: Practical and theoretical puzzles for homeland security", en *The American Review of Public Administration*, vol. 33, nº 3, pp. 253-277.
- Kettl, D. F. (2015). "The job of government: interweaving public functions and private hands", en *Public Administration Review*, vol. 75, nº 2, marzo-abril, pp. 219-229.
- Klijin, E.H. y Skelcher, C. (2007). "Democracy and governance networks: Compatible or not?", en *Public Administration*, vol. 85, nº 3, septiembre, pp. 587-608.

- Lasker, R. D., Weiss, E. S. y Miller, R. (2001). "Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage", en *The Milbank Quarterly*, vol. 79, nº 2, junio, pp. 179-205.
- McGuire, M y Chris, S. (2009). "Does leadership in networks matter? Examining the effect of leadership behaviors on manager's perceptions of network effectiveness", en *Public Performance & Management Review*, vol. 33, nº 1, septiembre, pp. 34-62.
- Moreno, E. (2012). "Formas jurídicas de la colaboración público-privada en el derecho español: orígenes europeos y evolución de la regulación de los diferentes modelos de colaboración", en *Oñati Socio-legal Series*, volumen 2, nº 4, pp. 83-102. <http://ssrn.com/abstract=2043126>
- Neshkova, M. I. y Kostadinova, T. (2012). "The effectiveness of administrative reform in new democracies", en *Public Administration Review*, vol. 72, nº 3, mayo-junio, pp. 324-333.
- O'Leary, R., Gazley, B., McGuire, M. y Bingham, L. B. (2009). "Public managers in collaboration", en O'Leary R. y Bingham, L.B. (edits). *The collaborative public manager. New ideas for the twenty-first century*. Georgetown University Press, Washington.
- Olsen, J. P. (2013). "The institutional basis of democratic accountability", en *West European Politics*, vol. 36, nº 3, enero, pp. 447-473.
- Ozawa, C. P., Shmueli, D. F. y Kaufman, S. (2017). "Process design decisions in community-based collaboration: implications for implementation and collateral social benefits", en *Planning Theory & Practice*, vol. 18, nº 3, mayo, pp. 407-427.
- Pastor Albaladejo, G y García Solana, M. J. (2011). "La gestión compartida de servicios públicos. El caso del Proyecto de Vida Independiente", en paper 22nd World Congress IPSA. Madrid, España, 8-12 julio 2012.
- Pastor Albaladejo, G. (2014). "La gestión colaborativa de la inmigración", en *BARATARIA Revista castellano-manchega de ciencia sociales*, nº 17, pp. 189-201.
- Pastor Albaladejo, G. (2015). "Pros y contras de la colaboración público-privada ¿un modelo generador de valor público?", en ponencia *XII Congreso AECPA*, Universidad País Vasco, España, 13-15 julio 2015.
- Pastor Albaladejo, G y Mairal Medina, P. (2015). "Reflexiones en torno al marco institucional de la colaboración público-privada", en Asociación Castellano Manchega de Sociología (editores) *Mundos emergentes: Cambios, conflictos y expectativas*, pp. 928-938.
- Peters, G. (1998). *Managing horizontal government. The Politics of coordination*. Canadian Centre for Management Development, Canadá.
- Peters, G. (2003). "La capacidad para gobernar: ¿Retrocediendo hacia el centro?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 27, pp 7-28.
- Radin, B. A., (2017). "The disappearance of the public sector?", en *Public Administration Review*, vol. 77, nº 3, mayo-junio, pp. 325.
- Ramió Matas, C. (2009). *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- Ramió Matas, C. (2016). "Una administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización", en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 3, nº 2, pp. 103-122.
- Ridao i Martín, J. (2012). "La colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras de servicio público. Revisión crítica y alternativas al actual marco regulador", en *Revista catalana de dret públic*, nº 45, pp. 191-214.

- Ridao i Martín, J. (2014). “La colaboración entre el sector público y el sector privado en proyectos complejos de infraestructuras y servicios públicos. Una revisión crítica del marco legal en España”, en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 34, marzo, pp. 89-117.
- Sandfort, J y Milward, H.B. (2008). “Collaborative service provision in the public sector”, en Cropper, S. (ed). *The oxford handbook of inter-organizational relations*. Oxford University Press, New York, pp. 147-174.
- Scott, T A. y Thomas, C. W., (2017). “Unpacking the collaborative toolbox: Why and when do public managers choose collaborative governance strategies?”, en *Policy Studies Journal*, vol. 45, nº 1, febrero, pp. 191-214.
- Sedgwick, Donna (2016). “Managing collaborative paradox: Examining collaboration between head start and the virginia preschool initiative”, en *Administration & Society*, vol. 48, nº 2, marzo, pp. 190-215.
- Shi, S. J. (2017). “The bounded welfare pluralism: public-private partnerships under social management in China”, en *Public Management Review*, 19(4), pp. 463-478. Doi: 10.1080/14719037.2016.1183700
- Siddiki, S. N., Carboni, J. L., Koski, C. y Sadiq, A. A. (2015). “How policy rules shape the structure and performance of collaborative governance arrangements”, en *Public Administration Review*, vol. 75, nº 4, julio-agosto, pp. 536-547.
- Skelcher, C. (2012). *What do we mean when we talk about hybrids and hybridity in public management and governance?*, Working Paper Institute of Local Government Studies, Birmingham, University of Birmingham.
- Skelcher, C y Smith, S. R. (2015). “Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits”, en *Public Administration Review*, vol. 93, nº 2, junio, pp. 433-448.
- Sorensen, E y Torfing, J.(2012) “Introduction. Collaborative innovation in the public sector”, en *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 17, nº1, pp. 1-14.
- Suresh Cuganesan, A. H y Steele, C. (2017). “Managing information sharing and stewardship for public-sector collaboration: a management control approach”, en *Public Management Review*, vol. 19, nº 6, pp. 862-879.
- Teisman, G. R. y Klijn, E.H. (2002). “Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governance scheme?”, en *Public Administration Review*, vol. 62, nº 2, marzo-abril, pp. 197-205.
- Thomson, A. M. y Perry, J. L., (2006). “Collaboration processes: Inside the black box”, en *Public Administration Review*, vol. 66, nº s1, diciembre, pp. 20-32.
- Valdivielso Cañas, A. (2006). “El marco legal de la colaboración público-privada en el proyecto de ley de contratos del sector público”, en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 45, pp. 11-29.
- Vangen, S., Hayes, J. P. y Cornforth, C. (2015). “Governing cross-sector, inter-organizational collaborations”, en *Public Management Review*, vol. 17, nº 9, pp. 1237-1260.
- Vangen, S y Huxham, C. (2003a). “Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partners managers”, en *British Journal of Management*, vol. 14, nº s1, diciembre, pp. S61-S76.
- Vangen, S y Huxham, C. (2003b). “Nurturing collaborative relations: building trust in interorganizational collaboration”, en *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 39, nº 1, marzo, pp. 5-31.

- Vangen, S y Huxham, C. (2006). "Achieving collaborative advantage: Understanding the challenge and making it happen", en *Strategic Direction*, vol. 22, nº 2, pp. 3-5.
- Vangen, S y Huxham, C. (2014). "Building and using the theory of collaborative advantage", en Mandell, M. y Agranoff, R. (edits). *Theory in the public sector: Building new theoretical frameworks*. Taylor and Francis, Nueva York.
- Wang, H., Xiong, W., Wu, G y Zhu, D. (2017). "Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review", en *Public Management Review*, pp. 1-24.
- Wright, B. E. (2015). "The science of public administration: Problems, presumptions, progress, and possibilities", en *Public Administration Review*, vol. 75, nº 6, noviembre-diciembre, pp. 795-805.
- Ysa, T. (2009). "La gestión de partenariados públicos-privados: Tipologías y retos de futuro", en C. Ramió, *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, Diputación de Barcelona.
- Yang, K. (2016). "Creating public value and institutional innovations across boundaries: An integrative process of participation, legitimation, and implementation", en *Public Administration Review*, vol. 76, nº 6, noviembre-diciembre, pp. 873-885.
- Zurbriggen, C. (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina", en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 19, nº 38, julio-diciembre, pp. 39-64.