

PúblicPrivat.Cat

Què és la col·laboració publicoprivada?

L'Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), en la seva guia sobre els Principis per una Governança de les Aliances Publicoprivades (OCDE, 2012), defineix la col·laboració publicoprivada¹ com *els acords a llarg termini entre el Govern i un soci privat mitjançant els quals el soci privat presta i finança serveis públics fent servir un actiu de capital, compartint els riscos associats. Afegeix que la prestació dels serveis públics sota aquest esquema es pot prestar en forma d'actius d'infraestructures (ponts, carreteres, etc.) o bé com actius en forma de serveis socials (hospitals, escoles, presons, etc.).*

Catalunya s'ha caracteritzat històricament per fer un ús intensiu d'aquest tipus de col·laboració en matèries com l'educació, la sanitat, les infraestructures o la recerca. La situació de les finances públiques i la necessitat de dur a terme una consolidació fiscal en el futur poden ser factors que intensifiquin aquest tipus d'acords entre el sector públic i el sector privat, ja que poden suposar un **estalvi important de recursos públics.**

Per què la col·laboració publicoprivada?

Catalunya està compromesa amb l'assoliment dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) de l'Agenda 2030. Els 17 ODS s'han d'aconseguir de manera integrada centrant-se alhora en la sostenibilitat social, econòmica i ambiental, i s'han d'implementar de manera transparent, inclusiva i participativa. Aquests objectius són una oportunitat per abordar els problemes globals i crear valor social des de la col·laboració entre els actors públics i privats.

En aquest context, la col·laboració s'esdevé un element crucial per al desenvolupament equitatiu i sostingut del país. Per aquest motiu, els ODS es proposen la col·laboració entre governs i entre actors no estatals com la ciència, les empreses i la societat civil.

Per assolir aquests objectius, es requereix una inversió financera molt substancial i, alhora, garantir un futur sostenible per a les generacions actuals i futures. En efecte, els

¹ En anglès *Public-Private Partnerships* (PPPs), que es tradueix com *Aliança publicoprivada*

ODS de l'Agenda 2030 s'han d'aconseguir de manera integrada centrant-se alhora en la sostenibilitat social, econòmica i ambiental, i s'han d'implementar de manera transparent, inclusiva i participativa. A més, hem de tenir present que hi ha **circumstàncies en què el sector públic, per la seva limitació de recursos, no pot produir els serveis públics** que els ciutadans demanen o que s'ha compromès a oferir, i per tant oferir-los en consorci amb el sector privat és una forma de donar-hi resposta. Un altre aspecte que ha fomentat la col·laboració publicoprivada és el fet que el marc jurídic que regeix l'actuació pública és el dret administratiu i, si bé aquest està concebut per ser garantista i atorgar seguretat jurídica. Això sovint implica una **menor flexibilitat que pot dificultar l'adaptació en la prestació de determinats serveis davant d'una realitat enormement canviant i dinàmica**, especialment quan aquests es troben en competència amb el sector privat o amb models més flexibles presents en d'altres països.

L'**èxit** d'aquesta col·laboració dependrà de diversos factors, especialment els que fan referència al **disseny institucional i contractual**, que condiciona i determina els incentius de cada una de les parts de l'acord i com es distribueixen els riscos i els recursos en la prestació del servei.

Exemples de col·laboració publicoprivada a Catalunya

La necessitat de reduir el dèficit estructural en **infraestructures** i l'escàs marge de maniobra dels pressupostos de la Generalitat han ajudat a impulsar l'ús de fórmules de col·laboració publicoprivada a Catalunya. Aquestes fórmules s'han presentat com una bona alternativa de finançament per a la construcció d'equipaments caracteritzada per un elevat volum d'inversió associat i una amortització econòmica a llarg termini. En aquest sentit, la concessió i el dret de superfície, per exemple, es van consolidar com a fórmules adequades per al finançament de determinades infraestructures i equipaments públics.

Infraestructures a banda, dos dels sectors més rellevants on existeix col·laboració publicoprivada a Catalunya i, més concretament, de concertació entre els sector públics i privats per oferir serveis públics a través de la iniciativa privada, són l'**educació** i la **salut**.

Segons la darrera memòria disponible del Departament d'Educació, Catalunya compta amb un total de 5.469 centres docents, dels quals un 13% (695) són concertats (Departament d'Educació, 2020). En termes d'alumnat, els centres concertats constitueixen una proporció superior i suposen el 27% dels alumnes totals del règim educatiu general, concentrats en més d'un 70% en les etapes d'educació primària i educació secundària. A més, segons les darreres dades disponibles dels indicadors sobre la despesa pública en educació, el sector privat concertat té un cost per alumne equivalent a temps complet substancialment inferior al sector públic en termes de despesa educativa no universitària. Així, la despesa total per alumne liquidada pel darrer any disponible va ser de 5.015,83€ per alumne. Si ens fixem en la divisió per sectors observem que al sector públic va ascendir a 6.020,51€ per alumne, mentre que el sector privat concertat va ascendir a 3.815,27€ per alumne, un 36% inferior. En aquests termes, **els concerts educatius ajuden a contenir l'impacte pressupostari respecte un escenari on totes les places fossin totalment públiques.**

En l'àmbit de l'educació superior podem destacar els casos de la Universitat de Vic - Universitat Central de Catalunya i el del Tecnocampus de Mataró. La Universitat de Vic és un ens de titularitat privada i d'iniciativa pública territorial. Des dels seus orígens, la UVic-UCC ha rebut el suport de diferents entitats i organismes territorials i, especialment, de l'Ajuntament de Vic i també de la Generalitat de Catalunya a través d'un conveni programa.

La Universitat de Vic - Universitat Central de Catalunya està regida per la Fundació Universitària Balmes, i disposa d'un model singular de governança dins l'àmbit universitari català, El Patronat de la FUBalmes el conformen representants de la Generalitat de Catalunya, l'àmbit públic local, persones i entitats de la societat civil i educatives vinculades a la Universitat, i representants de la comunitat universitària. La FUBalmes està presidida per l'alcalde de Vic i n'és vicepresident primer el Secretari d'Universitats, i vicepresident segon l'alcalde de Manresa. Aquest model de control públic i gestió privada facilita un sistema de governança eficient, responsable i àgil.

Per la seva banda, la Fundació Tecnocampus Mataró-Maresme és una entitat pública que gestiona el parc tecnològic i universitari i que es constitueix com una fundació de dret privat amb vocació de servei públic en l'educació i en el desenvolupament empresarial. Va ser promoguda per l'Ajuntament de Mataró, i en el patronat de l'entitat es troben representants de les administracions públiques, la Universitat Pompeu Fabra,

organitzacions empresarials i sindicals, i entitats de la societat civil. En aquest, sentit la Fundació està inspirada en un model de triple hélix: universitat, administració pública i empresa.

En l'àmbit de la salut, Catalunya ha tingut una tradició històrica d'experimentació de col·laboració publicoprivada. **A diferència de la resta de l'Estat, una part important de la provisió de serveis es duu a terme a través d'un conjunt d'entitats de naturalesa plural.** El 62,3% de la despesa del Servei Català de la Salut per provisió de serveis es duu a terme en forma de sistemes de concertació a entitats que proveeixen serveis sanitaris, mentre que el 37,7% es duu a terme a través de l'Institut Català de la Salut (ICS), que és l'ens que integra la xarxa d'entitats públiques que present serveis d'atenció sanitària, i que segueix essent el major proveïdor del Servei Català de la Salut (Fusté *et al*, 2015). Al seu torn, aquestes entitats conformen l'anomenat Sistema Sanitari Integral d'Utilització Pública de Catalunya (SISCAT). Entre els molts casos de col·laboració podem esmentar el de l'Hospital Sant Joan de Déu, una entitat privada sense afany de lucre però amb vocació de servei públic.

Un altre exemple de partenariat i col·laboració publicoprivada exitós a Catalunya es troba en l'àmbit d'**innovació i recerca**, ja que es tracta d'una activitat que requereix coneixements específics i molt sovint amb maneres de procedir típicament associades al sector privat.

A Catalunya, hi ha una institució que ha revolucionat la recerca i ha estat capdavantera en aquesta matèria: la **Institució Catalana d'Investigació i Estudis Avançats (ICREA)**. Es tracta d'una fundació impulsada conjuntament pel Departament d'Innovació, Universitats i Empresa, i la Fundació Catalana per la Investigació i la Innovació, una organització privada creada el 1986 amb la finalitat de divulgar la cultura científica. Inicialment, la Generalitat va crear unes distincions que s'atorgaven amb caràcter anual i que distingeixen els 20 millors investigadors universitaris amb l'objectiu d'identificar i captar talent. Poc després això va donar pas a la creació d'un programa amb els mateixos objectius.

La creació d'aquesta institució respon a la necessitat imperiosa de crear mecanismes de contractació, captació, retenció i remuneració de talent alternatius al rígid marc laboral i administratiu universitari clàssic, que fa enormement difícil la competència en igualtat de condicions amb d'altres sistemes d'investigació i recerca.

Els resultats d'aquest sistema han estat excepcionals, i han portat a situar Catalunya en la quarta posició en la captació d'ajudes per milió d'habitants en algunes convocatòries de finançament del Consell Europeu d'Investigació (*European Research Grant*), així com a captar més de la meitat del total d'ajudes concedides a l'estat espanyol. ICREA avui està integrada per prop de 275 investigadors en gairebé 50 institucions de recerca a Catalunya, i ha esdevingut un sinònim d'excel·lència i una credencial de prestigi i solvència científica (Sáez, 2016).

En l'àmbit de la **gestió de grans esdeveniments** per tal d'establir plataformes de promoció comercial i dotar-les de projecció internacional, la **Fira de Barcelona és una de les organitzacions firals més importants d'Europa per volum i qualitat dels seus esdeveniments**. Es tracta d'un consorci format per l'Ajuntament de Barcelona, la Generalitat de Catalunya i la Cambra de Comerç de Barcelona, i combina la titularitat pública amb una gestió empresarial autònoma i enormement professionalitzada. És, per tant, un exemple d'èxit de titularitat pública amb gestió privada que es calcula que té un impacte econòmic de 4.700 milions d'euros i 35.000 llocs de treball per l'economia de la ciutat i el seu entorn.

Seguint en l'àmbit de la tecnologia, la innovació i els grans esdeveniments, un altre projecte de gran èxit en matèria de col·laboració publicoprivada és el **Mobile World Capital Barcelona (MWCB)**. Es tracta d'una fundació amb el suport de l'Administració General de l'Estat, la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona, la Fira de Barcelona i GSMA, empresa que agrupa operadors del sector de la telefonia mòbil i promotora del Mobile World Congress. **El MWCB impulsa la transformació mòbil i digital de la societat**, i treballa en tres grans àrees: la captació digital de noves generacions, professionals i ciutadans; la transformació digital d'indústries i serveis; i l'acceleració de la innovació digital. El MWC ha ajudat a reforçar la imatge de Barcelona al món com a referència en tecnologia, innovació i coneixement. En condicions normals, aquest esdeveniment acull més de 100.000 persones i té un impacte econòmic per a la ciutat de 500 milions d'euros.

I més enllà d'aquests dos exemples de la Fira de Barcelona i el Mobile World Capital Barcelona, cal tenir present l'experiència de l'organització dels Jocs Olímpics de 1992, on la col·laboració publicoprivada va ser clau en aconseguir que aquests s'organitzessin a Barcelona.

Noves oportunitats de col·laboració publicoprivada a Catalunya

Existeixen àmbits relativament nous on la col·laboració publicoprivada pot tenir un alt impacte. Dos exemples serien el de l'**accés a l'habitatge** o la **formació professional**.

Un exemple paradigmàtic d'aquestes sinèrgies en matèria d'habitatge és l'entitat **Habitatge Metròpolis Barcelona (HMB)**, una societat mixta presentada el mes de novembre de 2021, participada per l'Àrea Metropolitana de Barcelona (25%), l'Ajuntament de Barcelona (25%) i la unió de les empreses Cevasa-Neinor (50%), que té com a objectiu la promoció i la gestió d'habitatge de lloguer assequible en l'àmbit de la ciutat de Barcelona i la seva àrea metropolitana. L'objectiu és la construcció d'un parc de 4.500 habitatges de lloguer assequible en un termini de 10 anys per tal de frenar les tensions alcistes sobre els preus de l'habitatge. Entre els tres socis aportaran més de 100 milions d'euros (HMB, 2022).

Estem dins d'una quarta revolució tecnològica on la globalització i l'automatització s'han enlairat alhora, i totes dues avancen a un ritme explosiu. El progrés pot ser meravellós però també pot comportar patiment. Treure profit del progrés o alleujar el malestar no és pas una tasca senzilla. Aquí és on la col·laboració entre actors públic i privat és essencial. Governos, empreses i societat civil hauran de lluitar plegats contra la precarietat laboral i ajudar els treballadors a adaptar-se al desplaçament de les ocupacions. I un element cabdal d'aquest ajuda és la **formació professional**. D'aquí el canvi en la conceptualització de les CPP de la definició tradicional centrada en les infraestructures a una comprensió de les CPP més enfocada al resultat de programes i polítiques a llarg termini. L'enfocament en els resultats de la despesa pública i l'equitat de la seva distribució al conjunt de la població és apropiat en àmbits polítics que es basen tant en fonaments econòmics com socials, com és el cas de la formació professional i l'aprenentatge al llarg de la vida.

El futur de la col·laboració publicoprivada a Catalunya: una oportunitat que no es pot deixar escapar

Malgrat l'èxit històric de la col·laboració publicoprivada a Catalunya, així com les noves oportunitats que genera, aquesta es veu **amençada** per:

- El **desconeixement** de l'abast, resultats i oportunitats que genera la col·laboració publicoprivada a Catalunya per part de molts ciutadans.
- El predomini d'un **corrent ideològic** en contra del sector privat en tots els àmbits de l'economia, també en espais on la provisió privada de serveis públics funciona de forma eficient, amb qualitat i a un cost competitiu.
- I, en conseqüència, una **desconfiança** cap el sector privat que, afegida a la lentitud crònica de l'administració, deixa escapar oportunitats o alenteix la implantació d'iniciatives, com la col·laboració publicoprivada en l'àmbit de l'habitatge públic, que evoluciona a una velocitat molt lenta.

És per això que cal:

- Explicar la **importància** i els **avantatges** de la col·laboració publicoprivada en el desenvolupament econòmic i social de Catalunya, en especial per l'estalvi públic que es pot aconseguir i la qualitat del servei que pot gaudir el ciutadà.
- Fomentar la col·laboració publicoprivada en els àmbits on aquest aconseguix un **efecte multiplicador** en el progrés de Catalunya.
- Enfortir la **confiança mútua** entre les administracions públiques i el sector privat, incidint en la capacitat de gestió que aporta la part privada.
- Millorar el dissenys de les col·laboracions publicoprivades per tal d'incentivar a ambdues parts a portar-les a terme, i assegurar que els beneficis i els riscos de la col·laboració estan equilibradament repartits entre ambdues parts.

I per això es pretén:

- **Explicar** què és, com funciona i quins avantatges té la col·laboració publicoprivada.
- **Posar en valor** la col·laboració publicoprivada existent a Catalunya.
- **Fomentar** nous espais de col·laboració publicoprivada a Catalunya.

- **Promoure** el coneixement d'iniciatives exitoses en relació amb la col·laboració publicoprivada a Catalunya

I, més enllà d'aquesta pedagogia, a Catalunya és necessari:

1. **Avaluar** de forma sistemàtica i independent les col·laboracions publicoprivades a Catalunya, amb l'objectiu de potenciar-les o ajustar-les segons les conclusions a les que s'arribin.
2. Aprofundir en el disseny apropiat i en els **sistemes de control** en les col·laboracions publicoprivades a Catalunya. L'objectiu és evitar qualsevol **sospita o perjudici** als ciutadans que les polítiques que comporten la interacció entre sector públic i sector privat puguin generar problemes de corrupció.
3. **Consolidar** els sistemes de concertació i col·laboració publicoprivada exitoses a Catalunya, com en els àmbits de l'**educació, sanitat, recerca o esdeveniments públics**.
4. **Desenvolupar** de forma àgil espais de col·laboració publicoprivada en àmbits com l'**habitatge públic, la formació professional i d'altres**.
5. **Identificar, analitzar** i, eventualment, **implantar, noves formes de col·laboració publicoprivada** allà on la **suma** del sector públic i privat **multipliqui** l'impacte positiu en la societat.