

**Document de treball
de la Fundació Rafael Campalans**

**COL-LABORACIÓ
PUBLICOPRIVADA:
INTERÈS GENERAL
I EFICÀCIA**

número 169

PAPERS DE LA FUNDACIÓ

COL-LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA: INTERÈS GENERAL I EFICÀCIA

DOCUMENT DE LA FUNDACIÓ RAFAEL CAMPALANS,
EN COL·LABORACIÓ AMB LA SECRETARIA
D'ECONOMIA I HISENDA DEL PSC²

Número 169
PAPERS DE LA FUNDACIÓ

2 Aquest document ha estat elaborat per Francesc Trillas i Marc Murtra. Hi han fet aportacions també, a partir d'un esborrany inicial, un nombrós grup de personalitats expertes que s'esmenten al final del text. Cap d'aquestes personalitats no és responsable del redactat final, però totes elles han ajudat a enriquir el document. L'esborrany inicial va ser objecte d'un debat públic entre Marc Murtra, Alicia Romero i Emiliano López-Atxurra, moderats per Francesc Trillas. El vídeo del debat es pot trobar al Canal de You Tube de la Fundació Rafael Campalans.

SUMARI

El sector públic i el privat tenen cadascun d'ells les seves forteses i debilitats. Una bona divisió del treball entre aquests sectors dona també lloc a formes híbrides d'organització entre ells. El rol de la col·laboració publicoprivada és el de combinar de la millor manera possible la capacitat de mobilització de recursos i coerció legítima del sector públic, amb la capacitat del sector privat d'introduir incentius d'altra intensitat en alguns àmbits d'interès general. Les formes de col·laboració més exitoses són aquelles que realitzen una bona assignació de riscos i que impliquen les comunitats i tots els sectors interessats. **La col·laboració publicoprivada en el context dels reptes actuals de la nostra economia (superació de la pandèmia covid-19 i gestió eficient dels fons Next Generation EU) ha d'anar acompanyada del reforçament de governs d'alta capacitat a tots els nivells i de la cooperació entre ells.** El futur de les nostres societats dependrà de calibrar bé el rol i la relació entre Estat, mercat i totes les formes possibles d'assignació de recursos, per tal de fer front als enormes reptes que té plantejats la humanitat.

Febrer 2021

© d'aquesta edició: Fundació Rafael Campalans
Pallars 191
08005 Barcelona
Tel. 93 319 54 12
e-mail: fundacio@fcampalans.cat
www.fcampalans.cat

Disseny: Departament de Disseny i Edicions del PSC

Dipòsit legal: B 22816-2020

ÍNDIX:

| | |
|---|----|
| 1. La divisió del treball entre el sector públic i el sector privat, i les formes híbrides d'organització..... | 5 |
| 2. El rol de la col·laboració publicoprivada | 8 |
| 3. La col·laboració publicoprivada i els reptes actuals de la nostra economia: covid-19 i Next Generation EU..... | 13 |
| 4. Estat, mercat i el futur de les nostres societats | 19 |

1. La divisió del treball entre el sector públic i el sector privat, i les formes híbrides d'organització

És generalment acceptat que hi ha actuacions econòmiques que només tenen sentit fer-les des de l'Estat; això no és una afirmació que pugui generar controvèrsia. Això es posa especialment de manifest en moments d'emergència, en concret quan les decisions d'una persona poden afectar ràpidament altres, com ha ocorregut amb la pandèmia de la covid-19.

Però aquestes actuacions econòmiques poden tenir formes molt diverses, i en cadascuna d'elles l'abast per la participació del sector privat és diferent. El sector públic legisla, contracta, actua com a propietari, coordina i proveeix directament una sèrie de béns.

Així, l'activitat econòmica de tots els països està regulada des del legislatiu o des de l'executiu amb reglaments. Tots els països estableixen condicions higièniques, laborals, informatives, de seguretat i de comunicació que són d'obligat compliment per a tothom. També, per exemple, tots els Bancs Centrals al món avui són públics (no sempre va ser el cas). Els reguladors dels mercats amb segments de monopoli natural, del sector nuclear o del mercat de valors són tots públics a tots els països del món. També la salut com a servei públic ha demostrat ser més efectiva i barata quan és una oferta universal i pública, tot i que en alguns espais pot conviure eficaçment amb espais concertats i privats. El mateix passa amb l'educació preuniversitària: a la major part del món aquesta és pública, a Espanya i Catalunya amb una oferta pública importantíssima i una oferta concertada amb el sector públic. Per raons

d'eficiència i de justícia social, moltes activitats recauen i han de recaure en el sector públic.

Altres sectors només tenen sentit al sector privat, sotmesos a les forces de mercat. Tenim per exemple restaurants, bars, botigues, empreses de transport, advocats, enginyeries, gestories, agències de viatges, hotels, bugaderies, tèxtils, videojocs, serveis de neteja, promotors, constructors, laboratoris, farmàcies i farmacèutiques.

Després hi ha espais que la majoria de persones raonables no debaten que han d'estar en el sector privat, tot i que fortament regulats: bancs, asseguradores, empreses elèctriques, autopistes, preses hidroelèctriques i més.

Després hi ha sectors que generen dubtes tècnics i polítics raonables, haurien de ser públics o privats? En aquest àmbit tenim per exemple subministradors d'aigua, l'àmbit universitari, enginyeries de defensa o les autopistes. Hi ha bons i mals exemples de gestió tant pública com privada en aquests casos. Com a mínim hi ha d'haver una responsabilitat pública a garantir l'existència d'aquests serveis, però s'accepta que pot haver-hi una contribució del sector privat en almenys algun segment de la cadena de valor d'aquestes activitats.

El sector públic i el privat tenen processos de decisió, coneixement tècnic, capil·laritat, interessos, capacitats i reputacions marcadament diferents. Ambdós tenen característiques, punts forts i punts febles, diferents. El sector públic està caracteritzat per una diversitat d'objectius (justícia social, eficiència, sostenibilitat) i una organització complexa, i la naturalesa de les tasques que aborda és habitualment multidimensional, amb inputs i outputs difícils de mesurar i avaluar. El seu gran avantatge està en la possibilitat de mobilitzar recursos mitjançant la coerció legítima, destinant els diners d'impostos a la construcció de béns públics, la correcció d'efectes externs o la promoció de la justícia social. El sector privat, en canvi, fa de la seva focalització en objectius més limitats, habitualment encara que no sempre centrats en la persecució del benefici empresarial, la seva virtut, per la possibilitat de desenvolupar incentius d'alta intensitat. Aquests incentius es poden introduir en algunes tasques del sector públic, però no en totes, precisament perquè hi ha dimensions qualitatives de l'esforç

(per exemple l'ensenyament, o la sanitat) que depenen més de motivacions intrínseques que extrínseques, i la introducció d'incentius extrínsecs podria fer que es prestés menys atenció a dimensions de l'esforç menys mesurables, però més importants.

En la pràctica doncs, no hi ha una separació rígida entre sector públic i sector privat, sinó que es produeix l'existència d'un continuum de possibilitats entre els dos extrems de sector públic pur i sector privat pur. Introduir incentius i competència en parts seleccionades del sector públic és possible; no tanta competència un cop s'està prestant un servei, sinó competència ex ante, licitacions, contractacions competitives i transparents.

En els sectors industrials, on el potencial de creixement de productivitat i innovació té un enorme marge, la col·laboració entre sector públic i privat és molt clara. La transferència de la recerca científica a la indústria només es pot fer amb canals fluids i transparents amb participació pública i privada. En l'actual pandèmia, l'esforç mundial que ha fet la comunitat científica, amb participació pública i privada, per desenvolupar vacunes, no té precedents. Una política industrial moderna i potent, que tingui per objectiu crear llocs de treball de qualitat, que no interfereixi en els processos competius, i que deixi oberts diferents camins tecnològics, que no es poden preveure amb anticipació, ha estat a la base del creixement de molts països, i ho seguirà estant, especialment en moments de necessitat d'un fort impuls econòmic com l'actual.

2. El rol de la col·laboració publicoprivada

En un informe redactat per un grup d'economistes, entre ells el premi Nobel Bengt Hölmlstrom del MIT, sobre el model socialdemòcrata de les economies escandinaves (titolat "The Nordic Model"²), redactat abans de la crisi financera global de 2008, ja es va posar de manifest la urgència d'augmentar l'eficiència en les actuacions del sector públic. En aquest informe s'argumentava que les enormes necessitats socials derivades de les evolucions demogràfiques, les creixents desigualtats en molts països i l'escalfament del planeta, requerien actuacions públiques de gran abast, que difícilment es podrien finançar si no es mantenia al mateix temps un creixement econòmic sostingut. Encara que en països com Espanya encara hi ha marge per augmentar la pressió fiscal, aquests economistes no creien que aquest fos el cas dels països nòrdics, i proposaven augmentar la contractació entre sector públic i privat per desenvolupar projectes amb objectius públics.

En els sectors d'infraestructures, aquesta col·laboració fa dècades que es desenvolupa sota la forma dels contractes PPP (*Public Private Partnerships*), on el sector públic tria l'objectiu de desenvolupar un projecte que empaqueta en un mateix contracte la construcció d'una infraestructura, el manteniment d'aquesta, i l'operació d'un servei sobre aquesta infraestructura. Això s'ha produït en autopistes, túnels, ponts, hospitals, ports, aeroports i altres infraestructures al llarg del món. Empaquetar tasques complementàries té la virtut d'explotar les complementarietats entre tasques que cal coordinar. I separar tasques, projectes concrets, de les inèrcies pròpies del sector públic, permet que determinades tasques es puguin beneficiar dels incentius focalitzats del sector privat. Tasques que requereixen incentius potents poden requerir l'aportació d'empreses on

2 Veure <http://economics.mit.edu/files/5726>.

hi ha l'expertesa acumulada de vegades en projectes desenvolupats en una diversitat de països.

Contràriament al que es pensa de vegades, el principal argument per aquests partenariats no és financer. Al final, els projectes s'han de finançar amb recursos que sorgeixen de les comunitats que es beneficien dels projectes, sigui a través d'impostos o de tarifes. L'argument principal té a veure amb l'eficiència, com han explicat molt bé en un conegut llibre els economistes xilens Engel, Galetovic i Fischer³. Si un servei amb objectius d'interès general pot tenir segments que se serveixen de forma més eficient per un operador públic, no cal un operador privat, i viceversa. I molt sovint, de la col·laboració estreta entre ambdós sectors s'extraurà la màxima eficiència. Un operador privat amb experiència internacional pot tenir accés a tecnologies i professionals que no estan immediatament a l'abast del sector públic en un indret determinat.

Aquests partenariats en el sector d'infraestructures tenen reptes enormes, que no sempre s'han solucionat satisfactòriament. Per exemple, una de les claus de l'èxit d'aquests projectes és una correcta assignació de riscos; cada risc s'ha d'assignar a aquella part que és millor capaç de gestionar-lo. Per exemple, si l'empresa pot tenir influència a gestionar el risc de demanda, l'empresa ha d'assumir aquest risc, però si el risc de demanda és bàsicament aleatori i aliè a les accions de l'empresa, l'empresa no ha d'assumir aquest risc. De totes maneres, com que en els projectes d'infraestructures els contractes poden ser per un període llarg de temps, i és impossible contemplar totes les eventualitats futures, serà necessari que aquests contractes vagin acompanyats d'una governança forta i transparent que minimitzi els conflictes al llarg de la vida útil dels projectes.

Quan la governança no ha estat l'adequada o els riscos no s'han assignat correctament, han sorgit enormes problemes, que en alguns casos han arribat a escàndols de corrupció com el cas Odebrecht a Amèrica Llatina. Un cas molt estudiat ha estat el de Xile, on malgrat molts programes exitosos, transcorregut més de ¼ de segle des de l'inici del programa de concessions d'infraestructures de via pública, hi ha hagut abusos on han

3 "The Economics of Public-Private Partnerships. A Basic Guide", Cambridge University Press.

participat responsables públics i concessionaris en contra dels interessos dels usuaris de sistema. La competència per l'adjudicació d'una concessió ha donat pas al nefast mecanisme de renegociar les condicions imperants en la licitació, el que es fa a l'esquena d'altres parts interessades i genera pagaments addicionals favorables a la concessionària, que s'han calculat en 33 % del que originalment s'havia pactat. L'evidència mostra que s'han renegociat més del 85 % de les concessions, entre quatre i cinc vegades cadascuna d'elles, el que informa de l'abús encobert que afecta centenars de milers d'usuaris. A Espanya també s'han produït casos de malbaratament de recursos que no han ajudat a solidificar la reputació d'aquests projectes, com el cas Castor o les autopistes radials de Madrid⁴.

La generalització de la col·laboració entre el sector públic i el sector privat més enllà dels sectors d'infraestructures, en la indústria, la ciència i la tecnologia en general, ha d'aprendre de les lliçons apreses amb l'experiència adquirida, ja sigui positiva com menys positiva. Cal distingir doncs entre contractes de col·laboració publicoprivada en el sector d'infraestructures, i el concepte general de col·laboració entre el sector públic i el sector privat: els primers cal entendre'ls com un cas particular dels segons, però els dos han d'estar presidits per la transparència, la selecció dels projectes basada en l'avaluació rigorosa dels projectes, i la distribució justa i equitativa dels rendiments dels projectes. En l'actualitat cal pensar en els sectors de "Nova Infraestructura", on la col·laboració publicoprivada estarà enfocada a modificacions substancials de models de producció, construcció de nous models energètics (en el marc sobretot urbà i amb un rol important per als ajuntaments), telecomunicacions i de mobilitat, desenvolupament de models de producció o industrials centrats en l'economia circular/digital i amb l'objectiu d'impulsar ecosistemes d'start-ups. Aquestes noves formes de col·laboració publicoprivada requeriran nous perfils professionals, i també faran falta noves figures jurídiques que donin cobertura a les noves activitats.

Ben dissenyats i executats, però, aquests partenariats tenen l'avantatge que confereixen una gran autoritat als seus impulsors, incorporen coneixement que no existeix en un únic organisme, acumula criteris que tenen

4 En aquest cas realitzant unes estimacions d'intensitat de tràfic futur clarament inabastables.

angles diferents i coalitzen amples capacitats d'actuació, més flexibles, profundes i afinades.

Històricament, molts exemples de col·laboració entre sector públic i privat han tingut un gran èxit. Des dels grans projectes de producció i tecnologia americans a la Segona Guerra Mundial, la reconstrucció alemanya després de la Segona Guerra Mundial, el creixement econòmic francès dels 50-60 i els Jocs Olímpics de Barcelona el 1992, els quals en un sentit genèric es poden interpretar com un gran projecte de col·laboració entre sector públic i sector privat. Aquest últim exemple és paradigmàtic, ja que es va conceptualitzar localment, va ser un projecte enormement ambiciós, va donar uns resultats que encara brillen i amb una gran inversió en poc temps, sense que hi hagués escàndols de cap tipus. A més de la col·laboració entre el sector públic i el sector privat, els Jocs Olímpics de Barcelona també ofereixen les lliçons de la importància de la col·laboració entre institucions i de posar els projectes específics al servei d'un projecte més general, amb implicació del conjunt de la comunitat, que en aquell cas era la transformació de la ciutat, i que en el cas actual pot ser la transformació i modernització de l'economia europea. Altres exemples són, en el cas espanyol, l'èxit en el sistema de trasplantaments d'òrgans, amb col·laboració entre sector públic i privat, en aquest cas al marge del mercat, amb un sistema d'assignació de recursos que segueix criteris ètics i no comercial.

Lògicament un PPP de per si no és garantia de res, és només un instrument potencialment poderós que, amb els pilots adequats, amb un objectiu complex i una gestió professional, pot tenir uns resultats transformadors, però que si no es gestiona correctament de per si no aporta res. Existeix força evidència empírica i discussió acadèmica, tant a través de l'anàlisi de casos com de treballs teòrics o estadístics, sobre els atributs que caracteritzen una col·laboració exitosa entre el sector públic i el sector privat. Aquesta recerca s'ha de divulgar i posar a l'abast dels agents rellevants per aprendre dels encerts i els errors⁵.

Al sector públic li correspon assumir en aquests processos un rol de lide-

5 Veure per exemple la Guia de Bones Pràctiques que l'IESE va elaborar per a les autoritats públiques d'Amèrica Llatina:

<https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1179/APP%2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ratge. De fet, les evidències existents ens diuen que el factor més important per a l'èxit de les experiències de CPP rau en la fortalesa i qualitat de la part pública del binomi. La CPP exigeix una governança sofisticada que suposa un desafiament per a Administracions encara massa habituades a formes autosuficients i jeràrquiques d'intervenció, més còmodes amb el control burocràtic de procediments que no pas amb el seguiment i avaluació de resultats (les polítiques basades en evidència), i que pateixen dèficits molt importants d'intel·ligència i capacitat gerencial. És per això que el desenvolupament de la CPP al nostre entorn va indefugiblement lligat a l'impuls de reformes del sector públic i de la gestió pública, a l'augment de la capacitat dels governs a tots els nivells. **La col·laboració publicoprivada en el context dels reptes actuals de la nostra economia (superació de la pandèmia covid-19 i gestió eficient dels fons Next Generation EU) ha d'anar acompanyada doncs del reforçament de totes les administracions i de la cooperació entre elles. Són reptes que no es poden abordar des d'un sol sector, i que requereixen la implicació de diverses administracions. La col·laboració publicoprivada és complementària del reforçament del sector públic i de la cooperació institucional.**

El sector públic ha de desenvolupar sistemes de regulació robusts que resolguin els conflictes d'interessos que es poden presentar en la col·laboració entre sector públic i privat. Aquesta regulació neutral i objectiva, no ha d'anar en detriment, no necessàriament en les mateixes instàncies, de formes de diàleg col·laboratiu previ, durant i posterior a l'elaboració, decisió i execució dels projectes, diàleg en el qual les comunitats i els sectors interessants hi ha de tenir un paper destacat que reforci la sostenibilitat i robustesa dels projectes. Tant en el procés de regulació, diàleg i control social, és molt important desenvolupar sistemes de medicació sobre l'èxit social dels projectes, fent seguiment de variables que informin dels costos i beneficis per al conjunt de la societat, d'aquests diferents projectes. Això és especialment rellevant amb la mobilització de recursos europeus dels fons Next Generation EU.

3. La col·laboració publicoprivada i els reptes actuals de la nostra economia: covid-19 i Next Generation EU

La reactivació de l'economia al final de la pandèmica de la covid-19 i la gestió dels fons Next Generation EU requerirà projectes transversals i, en la mesura del possible, interterritorials, ambiciosos. No es tracta de repartir 750.000 milions, entre transferències i préstecs, sinó de compartir-los, de fer possible que el conjunt dels projectes beneficiïn el conjunt de l'economia europea. Faran falta projectes tractors en els diferents eixos explicitats en els plans del govern espanyol i en les prioritats de la Unió Europea, que generin ocupació sostenible de qualitat, i on participin empreses del sector privat i administracions públiques.

Els Fons Next Generation EU tenen com a prioritat principal desenvolupar projectes d'inversió per facilitar una transició justa de l'economia en una direcció ecològica i digital. La gestió dels fons s'haurà de fer al llarg de diversos anys, però en un període de temps relativament curt, que posarà a prova la capacitat de gestió del sector públic i del sector privat, Caldran els màxims nivells de col·laboració entre administracions, de consens polítics, i de concertació social.

L'estratègia europea de sortida de la crisi ha implicat l'acceptació que, aprenent dels errors de la crisi anterior, es necessita una estratègia governamental més proactiva, que busqui la creació de llocs de treball de qualitat, amb polítiques expansives que mirin al mig i llarg termini. No es tracta de tancar forats només per mobilitzar en el present recursos ociosos, sinó per apuntar en la direcció d'un augment de la productivitat que

faciliti un major creixement econòmic de forma sostenible, per poder en el futur finançar el deute que es genera i fer front als costos de la mitigació i adaptació associades al canvi climàtic.

Donats els molts, greus i urgents reptes que assetgen l'economia espanyola té sentit que es mobilitzin tots els recursos possibles, tant del sector públic com del sector privat, amb la màxima rapidesa possible, tant en el sector industrial que ja hem esmentat com al sector serveis.

En particular, cal obrir una reflexió sobre quina ha de ser l'actitud del sector públic respecte a les noves plataformes de serveis. Avui tenim una realitat que són els nous mercats de serveis, a on plataformes tecnològiques posen en contacte la demanda de productes i serveis com cuidadors, menjar, transport o reparacions amb els que ofereixen els serveis, com a cuidadors, restaurants & transportistes, conductors i reparadors. Ara mateix la relació laboral entre els mercats i els transportistes, conductors o cuidadors no és clara, ja que la relació laboral entre els cuidadors i la plataforma no està definida legalment i queda a la interpretació de tribunals i inspectors laborals.

Si se cerca la simplificació i es força a fer que les plataformes assumeixin el cost que els cuidadors siguin treballadors de la plataforma, l'únic que s'aconseguirà és que les plataformes desapareguin, ja que els marges per aquest negoci són limitats (5-15 %) i no poden assumir les puntes i valls, ni els costos de la seguretat social ni d'un comiat. Seria un desaprofitament deixar que les plataformes caiguessin, perquè són una forma molt eficient de posar en contacte l'oferta i la demanda, ofereixen un servei de valoració útil per tots els implicats i, molt importantment, ajuden un sector que massa habitualment opera en negre. A més, el sector no desapareixerà, perquè existeix a tot el món. Seria una tragèdia sense sentit que es limités el sector aquí, liquidant els actors locals, per a eventualment obrir-lo al món perquè entrin tots els actors internacionals. Cal buscar formes de protecció de les persones treballadores que no passi per la desaparició de les plataformes locals. Cal buscar formes de coordinació de la política de defensa de la competència amb la política laboral, perquè la protecció laboral no impliqui una pèrdua de competència, i perquè la competència no impliqui una pèrdua de drets laborals.

Per tant, serà necessari obrir una negociació amb els “*market places*” que posen en contacte l’oferta amb la demanda, a on s’asseguri que no hi ha “*free riding*” a la Seguretat Social, a on els drets de les parts implicades, també dels treballadors, són respectats, però també amb la suficient flexibilitat perquè els models siguin viables, generin riquesa i serveis.

Un dels problemes econòmics amplament identificats i discutits és la desindustrialització, que ha patit un procés que a un observador extern li semblaria implacable i imparable. Són moltes les complexitats que fan que sigui difícil competir industrialment. Part de les dificultats que existeixen amb la indústria tenen a veure amb la percepció que treballar a la indústria és menys interessant que treballar a altres empreses amb condicions semblants, però que generen percepcions més **positives**. També existeix la necessitat de poder adaptar-se a les accelerades i desacelerades de la demanda. El sistema laboral i les cadenes de contractacions, incentiven l’externalització per tal d’evitar contraure passius laborals i l’estructura d’indemnitzacions afavoreix l’antiguitat, generant poc productius incentius de quedar-se un llarg temps a una mateixa empresa o tenir una dualitat de treballadors, uns antics amb contractes sòlids i d’altres excessivament precaris. Sabem que petites millores de productivitat industrial poden, en un període de temps, significar la diferència entre créixer i desaparèixer, per tant té sentit que es treballi per tal d’arribar a grans acords per tal d’adaptar el marc laboral sense que suposi una pèrdua de seguretat personal en la seva globalitat. Una font d’inspiració pot ser la flexiseguretat nòrdica, que combina incentius per l’esforç, flexibilitat i productivitat amb un marc general de seguretat, un àmbit tan rellevant per al benestar de les persones.. Com totes les reformes que afecten la vida de les persones, no serà fàcil ni idear ni implementar.

El redesenvolupament industrial també requerirà cooperació publicoprivada. Requerirà que la R&D de les universitats arribin de forma més eficient a la indústria; aquest és un fet diagnosticat fa més de 20 anys però només resolt en alguns aspectes però no en el seu abast més rellevant. També caldrà reajustar les condicions que han de permetre que la indústria es pugui adaptar a la canviant demanda.

És amplament conegut que existeix un gravíssim i urgent problema medi-

ambiental que té, entre altres conseqüències, efectes en el canvi climàtic. És difícil pensar que es podrà revertir la continuada destrucció del planeta sense introduir incentius econòmics que reverteixin la destrucció, avui incentivada: és més barat construir contaminant que no contaminant, és més fàcil fer servir plàstics que altres matèries, l'energia bruta és, avui, menys costosa.

Aquests incentius entrellaçats generen una immensa xarxa productiva i de consum que destrueix el medi ambient. Per revertir aquest cicle verinós caldran molts esforços, però també el de canviar els incentius econòmics: fer més car el consum de plàstic que el de la polpa reciclable, assegurar que el preu dels bitllets d'avió inclou necessàriament el cost de revertir el CO₂ enviat al medi ambient, assegurar que l'electricitat inclou el cost de descarbonitzar i assegurar un impacte mediambiental neutre o positiu. En el passat cada vegada que s'han canviat els incentius l'enginyeria, el mercat i la suma de coneixements ha trobat formes d'operar ràpidament incorporant els nous costos i revertint comportaments nocius. No hi ha cap administració, fundació o empresa que tingui tot el coneixement ni l'arribada per centralitzar un procés de reformes així. Serà útil utilitzar la potencialitat dels PPP per impulsar el procés.

Posem tot seguit alguns exemples de terrenys especialment il·lustratius on és important que es dissenyi bé un esquema de col·laboració entre sector públic i sector privat amb objectius d'interès general:

- La **Marca Barcelona** és un dels actius intangibles més valuosos de Catalunya i Espanya. El seu bon ús dependrà d'una correcta gestió i desenvolupament per part de l'ajuntament i altres instàncies. En el nou context tindrà sentit que la marca Barcelona es gestioni a l'estranger en cooperació amb el sector turístic de Barcelona, i també tindrà sentit que l'ajuntament arribi a acords sobre quines característiques han de reunir els productes amb marca Barcelona, sobre com promocionar articles de disseny amb qualitat i sobre com desenvolupar el made in Barcelona.
- Existeix una enorme mancança que és un limitat accés al **lloguer assequible** a Espanya, que es pot quantificar com el lloguer amb un

cost d'entre 350 € i 550 €. Per aconseguir un parc rellevant que afecti el mercat de lloguer s'haurà de promoure la construcció d'aquest tipus de lloguer i una forma de fer-ho viable és via PPP. Per una banda, cal que el govern de l'Estat faciliti la legislació d'aquest tipus d'habitatge; després cal que les administracions posin el terreny, caldrà coordinar els serveis socials per gestionar els impagats (no és el mateix un impagat per irresponsabilitat que un impagat per estar a l'atur), caldran promotors privats (que tenen el coneixement tècnic) i inversors privats (no és sempre eficient que l'estat faci d'inversor). Aquesta política podria ser econòmica i socialment transformadora.

- A causa de la pandèmia de la covid-19, les **infraestructures turístiques** estan infrautilitzades, és un bon moment per tal de renovar-les, ja que la renovació no tindrà cost d'oportunitat i per tant la farà molt més barata. A més, mentre duri la pandèmia reformar actius turístics mobilitzarà els agents involucrats que estan necessàriament ociosos, com per exemple constructors, contractistes, autònoms, proveïdors de material i manufacturadors de materials. Una reforma d'aquest tipus necessita les administracions públiques, que aporten marc normatiu i recursos, administracions locals i autonòmiques, que haurien de renovar infraestructures públiques en coordinació amb les privades, inversors privats, que haurien de finançar o cofinançar les actuacions, els operadors turístics, que tenen el coneixement i els actius, i els agents de reforma, que són els que l'han de fer. La reforma d'actius turístics ha d'anar acompanyada de la millora en la seva gestió, incorporant la necessària digitalització en la gestió de la promoció i el producte turístics, i el rol dels poders públics en la provisió de béns públics que augmentin el valor de les activitats en el seu conjunt.
- També s'ha vist en la cerca de **vacunes anticovid** que els grans salts tecnològics requereixen col·laboració publicoprivada. Totes les iniciatives conegudes de cerca de vacuna combinen esforços públics (en termes d'objectius, finançament i suport acadèmic) i privats (en termes de coneixement, processos, capacitat de producció i també finançament).

Per poder mobilitzar els PPP en tots aquests terrenys primer s'hauran

d'identificar quins són els interlocutors que poden ser vàlids per a unes accions PPP. Aquest haurien d'incloure tots els nivells rellevants de govern: les instàncies europees, el Govern Central, autonòmics i ajuntaments. També hauria d'incloure sindicats, en l'àmbit sectorial i nacional, patronals i associacions empresarials. També tindria sentit incloure en l'acord grans empreses, algunes empreses exemplars i generadors d'opinió. Dintre dels agents empresarials, cal no oblidar les petites empreses, que de vegades no estan en els circuits privilegiats d'intercanvi d'informació, però que poden tenir accés a coneixements i talents fora de l'abast de les grans organitzacions.

No es pot dissenyar a priori quin serà el paper exacte del sector privat i del sector públic, així com de l'anomenat tercer sector, en una economia en canvi accelerat. Algunes incògnites les resoldrà el mercat, i altres es resoldran per la via de les jerarquies de les organitzacions públiques o privades. Cal mantenir sistemes que combinin flexibilitat i seguretat, entre altres formes escurçant quan sigui necessari les cadenes de valor per assolir una major seguretat de subministrament. Necessitarem plans de reindustrialització i modernització territorialitzats amb el màxim consens econòmic possible (per exemple per fer front a reptes industrials com el tancament de Nissan), per aprofitar al màxim els fons europeus. Un repte logístic (gestionar els fons) que requerirà els millors *inputs* del sector públic i el sector privat, i que requerirà xarxes de professionals que generin coneixement i externalitats positives.

4. Estat, mercat i el futur de les nostres societats

Ni el sector privat pot substituir el sector públic, ni ha de fer-ho; ni el sector públic pot fer moltes coses que fa el sector privat. En una societat democràtica, els agents del mercat s'han de sotmetre a les regles recollides en la legislació i les decisions governamentals. I el sector públic no pot anar més enllà de les regles de les quals ens hem dotat col·lectivament. Però ambdós han de trobar la forma d'assumir responsabilitats col·lectives que en els pròxims anys i dècades s'expandiran necessàriament, precisament per les disrupcions causades per la globalització i el canvi tecnològic, i per la necessitat de lluitar contra el canvi climàtic.

Els mercats perfectes no existeixen i els governs perfectes no existeixen. Però existeixen necessitats humanes creixents i problemes col·lectius que requereixen solucions de gran abast, que només poden venir de la col·laboració entre governs, de la col·laboració publicoprivada, i de la concertació social.

En els darrers anys han sorgit, tant a Europa com als Estats Units, sectors que han fet autocrítica dintre de les grans empreses privades, i han formulat idees a favor d'un sistema econòmic que no miri només al benefici econòmic a curt termini. Aquests corrents il·lustrats del capitalisme són complementaris d'una economia que avanci amb transparència i a favor de l'interès general, cap a una major col·laboració entre el sector públic i el sector privat. En els pròxims anys, caldrà augmentar els impostos i ampliar les bases fiscals precisament per fer front als enormes reptes col·lectius. És possible que les necessitats d'intervenció pública amb la covid-19 només hagin estat un aperitiu de les necessitats d'intervenció pública amb el canvi climàtic. Això serà possible amb un nou contracte social que sàpiga també valorar l'aportació que les empreses privades,

que poden ser d'una tipologia molt diversa, poden realitzar al conjunt de la societat.

Mentrestant, cal estar oberts al canvi i facilitar que aquest beneficiï a tothom. El canvi tecnològic verd i digital, que afecta tant el sector públic com el sector privat, s'ha de gestionar perquè no deixi ningú enrere, i perquè serveixi per afrontar els grans reptes col·lectius que té plantejats la humanitat. Aquests reptes col·lectius s'han d'assumir no només pensant en els reptes imminents, sinó també pensant en el llarg termini, tenint present els interessos del futur, i fer-ho a totes les escales, des de la local fins a la global (incloent-hi la reflexió sobre la tensió entre el valor generat, i el poder acumulat, per les grans empreses tecnològiques d'abast global).

Aquest document ha estat elaborat per Francesc Trillas i Marc Murtra. Hi han fet aportacions també, a partir d'un esborrany inicial, un nombre grup de personalitats expertes i interessades, cap de les quals no és responsable del redactat final. Però totes elles han ajudat a enriquir el document. Aquestes personalitats són les següents:

Salvador Illa

Afra Quintanas

Alícia Romero

Elisenda Malaret

Emiliano López-Atxurra

Arseni Gibert

Francisco Longo

Joan Trullén

Vicente Salas Fumás

Joan Cals

Albert Serra

Javier Villamayor

Miguel A. García Cestona

Albert de Gregorio

Jordi Valls

Andreu Morillas

Antoni Llardén

Alícia Rodríguez

Isaias Táboas

Miquel Rodríguez Planas

Jordi Hereu

Jordi García Brustenga

Maurici Lucena



Fundació
Rafael Campalans

www.fcampalans.cat