

*Carlos Martí Sempere**

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-
PRIVADA EN DEFENSA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN DEFENSA

Resumen:

Este documento analiza la economía de la Colaboración Público-Privada, estudiando sus principales fortalezas y debilidades. El análisis se basa en la teoría de los costes de transacción y de los tradicionales problemas de principal-agente que se desarrollan en este tipo de relaciones contractuales, como la información asimétrica, la especificidad de los activos y la posibilidad de comportamientos oportunistas. El análisis se centra en evaluar en qué medida este tipo de colaboraciones puede mejorar la eficiencia económica de la provisión social de la defensa.

Abstract:

This paper analyses the economics of Public-Private Partnership, assessing its main strengths and weaknesses. The analysis is based in transaction cost economics and principal-agent theory and the main problems that unfold in these collaborations such as asymmetric information, assets specificity, and the chance of opportunistic behavior. The analyses focuses in assessing to which level this kind of partnering can improve the economic efficiency of the provision of defence.

Palabras clave:

Economía, Administración, Defensa, Coste, Innovación, Contrato, Público, Privado.

Keywords:

Economy, Administration, Defense, Cost, Innovation, Contract, Public, Private.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN

La Colaboración Público-Privada (CPP) pretende aunar el incentivo de los mercados privados con el criterio de interés público del Estado. Se trata de que las empresas y el capital privado financien y operen infraestructuras que fueron anteriormente financiadas y gestionadas públicamente. Esta forma de colaboración se ha extendido a diversos países en los últimos años, y en especial en el Reino Unido (Parker y Hartley, 2003). El interés de los gobiernos en reducir el gasto y la deuda, junto con el reconocimiento de que las empresas privadas pueden proporcionar servicios a un coste menor han fomentado este tipo de colaboraciones para sustituir o complementar las inversiones directas del Estado. Este documento analiza la economía de este tipo de operaciones, examinando con detalle sus ventajas y beneficios, así como aquellas situaciones y condiciones en las que su eficiencia puede ser inferior a la esperada.

Este concepto de colaboración forma parte de una amplia política de privatización basada en la expectativa de que el sector privado es capaz de proporcionar servicios de forma más eficiente que el sector público. Esta colaboración permite expandir la provisión de infraestructuras que el Estado no puede lograr por sí mismo dadas las restricciones presupuestarias y su limitada capacidad de gestionar proyectos (Roger, 1999). La cuestión que plantea esta forma de proceder es conocer su verdadero coste y si esta forma de inversión pública es más barata considerando el coste de vida completo del proyecto. Dicho de otra forma, ¿Mejora este tipo de colaboración, en última instancia, la eficiencia económica de la provisión de defensa a la sociedad?

El documento se organiza analizando primero las razones de este tipo de figura contractual. Luego se examina en base a la teoría de la economía de los costes de transacción los rasgos distintivos de estas operaciones, para centrarse posteriormente en los condicionantes que el sector de defensa impone a estas operaciones y analizar su impacto sobre la eficiencia que de este tipo de colaboraciones. Por último, se extraen una serie de recomendaciones que, en su caso, habría que tener en cuenta para un eficiente aprovechamiento de este tipo de colaboraciones.

LA COLABORACIÓN PÚBLICO – PRIVADA

La CPP es con frecuencia invocada como una solución con un enorme potencial para resolver algunos de los problemas a los que se enfrentan las Fuerzas Armadas para proporcionar defensa y seguridad a la sociedad. Este tipo de fórmula, que en España ha sido aplicada a otros sectores de la economía, tiene sin embargo todavía una escasa aplicación en defensa como es el proyecto piloto de vestuario (AESMIDE, 2009) y algunos intentos en el área de simulación. Sin embargo, algunos informes de auditoría realizados en el Reino Unido no son tan optimistas y han encontrado que los beneficios, o los ahorros, que proporcionan este tipo de contratos han sido sobreestimados, y en ciertos casos han criticado los beneficios obtenidos por empresas privadas (Parker y Hartley, 2003).

En principio, la CPP precisa precisión en la especificación del servicio; contratos claros que puedan cumplirse y con incentivos apropiados para ser eficientes en costes, así como transparencia en el proceso de licitación. El objetivo es que el Estado establezca el qué y que deje al sector privado decidir el cómo, es decir, el diseño y la gestión del proyecto así como la combinación más adecuada de insumos. La responsabilidad del sector privado de diseñar, construir, operar y mantener, permite

alinear los incentivos de minimizar los costes de operación del servicio durante su vida, algo que podría no ocurrir en los proyectos gubernamentales en el que el objetivo de reducir costes de construcción puede resultar en un coste de operación y mantenimiento superior. Otras ventajas de esta colaboración serían la distribución del riesgo, como por ejemplo, sobrecostes gestionados más eficientemente a través de contratos basados en incentivos; mayor transparencia cuando se producen interferencias políticas en la especificación del proyecto; y la promoción de la innovación en el diseño del nuevo servicio.

Otra razón frecuentemente aludida, pero que tiene un soporte más débil, es el deseo de transferir los gastos gubernamentales al sector privado, evitando de esta forma aumentar la deuda estatal. Puesto que la ventaja esencial se deriva de que el coste sea inferior, transferir los gastos entre el sector público y el privado no tiene efecto sobre la asignación de recursos si los recursos asignados son iguales. Lo que sí tiene efecto es el coste de financiar el sector público que se reduce en el corto plazo a expensas de una carga impositiva mayor causada por los futuros costes de pagar los servicios de estas inversiones.

Puesto que los gobiernos pueden solicitar préstamos con un coste inferior al sector privado, para que la CPP produzca verdaderos ahorros, los costes financieros extra necesitan ser compensados por ahorros conseguidos por el sector privado en otras partes del proyecto. El principal problema, no obstante, es que el cálculo de los ahorros se basa en estimaciones en el largo plazo que son sensibles a las hipótesis consideradas y que solo se pueden verificar al final del proyecto.

LA ECONOMÍA DE LA CONTRATACIÓN

La CPP requiere una contratación entre el gobierno y el sector privado bajo condiciones de información imperfecta. La economía de la contratación de Oliver Williamson (1985) es especialmente relevante para analizar este tipo de relaciones contractuales. Esta economía se basa en analizar los costes de este tipo de transacciones. Estos costes surgen de los costes de buscar compradores y vendedores y de organizar, vigilar y hacer cumplir acuerdos y contratos en un entorno de información imperfecta. Tres conceptos son clave en la teoría de Williamson: racionalidad limitada, oportunismo y especificidad de los activos. El primero implica que la racionalidad de la toma de decisiones de compradores y vendedores es limitada en condiciones de información incompleta y restricciones en su capacidad de cálculo. El oportunismo se refiere a revelar información incompleta o distorsionada, en un esfuerzo deliberado para ofuscar y confundir (Williamson, 1985). Estos elementos aumentan el riesgo de que las partes en una transacción exploten en su propio interés esta ventaja informativa.

Cuando los compradores y vendedores tienen información imperfecta y asimétrica, la contratación no puede ser óptima en comparación con una información completa. Es difícil redactar contratos completos que tengan en cuenta todas las posibles contingencias (es decir que consideren todos los posibles futuros acontecimientos) especialmente cuando los contratos cubren un periodo largo de tiempo, los costes y las tecnologías son inherentemente inciertos y el entorno económico está en un estado de cambio permanente. La información imperfecta permite a las partes del contrato operar de forma oportunista explotando cualquier asimetría informativa, como por ejemplo el coste verdadero o la calidad del suministro (Laffont y Tirole, 1993). El oportunismo se convierte en una

auténtica amenaza cuando los activos son específicos, tangibles como por ejemplo un edificio o una maquinaria; o intangible como la gastos en formación de los trabajadores. La especificidad de los activos siguiendo a Williamson es una condición clave para este abuso de posición en la contratación, denominado en inglés “hold-up” (literalmente atraco). La inversión en un activo específico para cumplir un contrato puede llevar a una de las partes a comportarse de forma oportunista en su renegociación. A menudo, el inversor no es capaz de recuperar los costes completos de la inversión (los costes están por así decirlo enterrados) excepto mediante la continuación o renovación del contrato. Este problema puede frenar de alguna manera las decisiones de inversión y traducirse en un suministro no óptimo de bienes y servicios en términos de bienestar social.

Un posible resultado es que lo que antes era un contrato competitivo se convierta después en una negociación en un mercado imperfectamente competitivo, en un monopsonio o en un monopolio bilateral. En este caso, la existencia de alternativas es importante para evitar esta situación. Las condiciones de “hold up” no se dan cuando exista una alta probabilidad de encontrar otro parte con la que contratar y de esta forma recuperar los costes enterados. Los “hold-up” requieren que no haya otra parte alternativa con la que contratar sin que sus costes netos igualen o excedan los que resultan de acceder a las peticiones del contratista oportunista. Parker y Hartley (2003) cita el caso ilustrativo de la amenaza de la empresa Railtrack de no ser capaz de completar la fase II del túnel del Canal de la Mancha si no se producía una relajación del régimen regulatorio favorable a sus intereses.

El resultado del comportamiento oportunista puede ser una selección adversa, es decir, la elección *ex ante* de una opción inferior, o riesgo moral¹, aumentando la probabilidad de que una parte explote las condiciones del contrato en contra de la otra. Por ejemplo, los cambios de especificación se usan con frecuencia como argumento para elevar los precios y los beneficios de los contratos administrativos. Una solución de este problema sería la integración vertical, pero en este caso hay que considerar los costes internos que suponen la gestión y administración interna eficiente de los recursos aplicados a proporcionar el servicio. Además, los costes del servicio pueden ser superiores cuando la integración vertical suprime la competencia entre posibles proveedores, o cuando el proveedor externo obtiene economías de escala al poder atender simultáneamente a varios clientes.

La decisión sobre la externalización depende, pues, no exclusivamente de los costes de la transacción sino también de las capacidades internas de proporcionar el servicio. Cuando los costes son pequeños y las capacidades internas son escasas, la externalización basada en el mecanismo de mercado es la más adecuada. Por el contrario, cuando los costes de la transacción son altos (debido por ejemplo al carácter estratégico de la actividad, o debido a la amenaza de un “hold-up”) y existen capacidades internas para realizar el suministro, las ventajas de la externalización son bastante inferiores. Otros casos, son menos obvios y dependen de un cuidadoso cálculo de los costes relativos de la transacción y de las capacidades y beneficios internos. Un elemento que ayuda a protegerse de

¹ El riesgo moral se deriva fundamentalmente de que el principal (Administración) no puede observar todas las acciones del agente (contratista), por lo que este último puede actuar de forma no prevista en el acuerdo como por ejemplo no realizar todo el esfuerzo esperado o tomar acciones discrecionales que afecte al coste o la calidad del producto o servicio.

los problemas de comportamiento oportunista y “hold-ups” son los acuerdos de colaboración de larga duración como vamos a ver a continuación.

REPUTACIÓN, CONFIANZA Y MOTIVACIÓN

Uno de los problemas de la CPP es el elevado coste que tiene este tipo de transacciones motivado por la complejidad de la tramitación de estos expedientes y de su adjudicación como se puso de manifiesto en la implantación de este tipo de colaboración en el Reino Unido (Parker y Hartley, 2003).

Controlar el comportamiento adecuado de los agentes es otro aspecto esencial para garantizar la eficiencia de este tipo de colaboraciones. Esto requiere el establecimiento de normas que quedan recogidas en contratos escritos. Pero escribir contratos completos en el largo plazo es muy problemático como se ha comentado anteriormente. La literatura sobre los costes de transacción enfatiza que estos son menores cuando se dispone de más información antes y durante la ejecución del contrato. Por lo tanto, es racional que las partes busquen información para mejorar su capacidad de negociar. A este respecto, la reputación (basada en el comportamiento pasado) y la confianza (basada en las expectativas futuras) son centrales para economizar en la contratación. Williamson (1993) reconoce que la confianza reduce el coste de la transacción pues permite simplificar los mecanismos de gobernanza.

La CPP constituye una forma de relación entre la Administración y el sector privado que se sitúa entre el mercado puro y la jerarquía interna de una organización. El éxito de este tipo de relación depende de la cooperación de las partes debido a la fuerte interdependencia que mantienen; lo que debe conducir, idealmente, a dar prioridad al interés mutuo, a compartir objetivos y normas. En esta forma de contratación es esperable que la información fluya de forma más libremente y se reduzcan así los costes de la transacción. La experiencia mutua que ganan las partes en estas relaciones reduce la posibilidad de oportunismo, pues una reputación de honradez se convierte en un activo y puede substituir a controles detallados en el contrato (Powell, 1990; Gulati, 1998). La reputación y la confianza se construyen más fácilmente cuando la base del suministro es pequeña y estable y se incentivan cuando el coste del oportunismo es elevado como es la pérdida definitiva de un cliente. Reputación y confianza se pueden ver así como una forma de “capital social” que crece con el tiempo. Usar este tipo de relaciones implica el empleo en el largo plazo de uno o de unos pocos suministradores preferidos basados en la confianza y la reputación en lugar de contratos competitivos. Sin embargo, la confianza y la reputación pueden no ser suficientes para una colaboración eficaz, y pueden requerir sanciones sobre comportamientos indebidos, siendo el contrato y las sanciones por incumplimiento uno de los mecanismos para reforzar el alineamiento de objetivos entre las partes. Sin embargo, el limitado número de potenciales contratista, aumenta el riesgo de colusión y de negociación por pequeñas cantidades.

Finalmente, la negociación eficiente de los contratos requiere que los negociadores actúen de buena fe. Más específicamente, los responsables de la Administración deben buscar la eficiencia en la contratación incluso cuando ello afecte negativamente a su propio estado, poder o ingresos. Pero como muestra la literatura sobre “elección pública” (Buchanan, 1972; Tullock, 1965), las motivaciones en el sector público comprendan con cierta probabilidad al menos algún elemento de

interés propio. Esto podría potencialmente influir en las decisiones y no favorecer aquellas colaboraciones que afecten negativamente a sus intereses, aunque supongan beneficios y viceversa. Es decir, la CPP requiere para ser eficiente que el interés público prevalezca.

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN DEFENSA

El contexto de la defensa presenta peculiaridades que pueden influir de forma relevante sobre la eficiencia de este tipo de colaboraciones, y en especial la incertidumbre que siempre rodea la evolución de la oferta y la demanda. Por parte de la oferta, hay que citar la elevada tecnología y la rápida obsolescencia de los sistemas de defensa y el carácter polifacético de su suministro. Por parte de la demanda surge como consecuencia de las incertidumbres que rodean cuándo y de qué forma tendrán entrarán en acción las fuerzas armadas. En otras palabras, el sector de la defensa parece ser pronunciadamente propenso a la información imperfecta y asimétrica en la negociación de los contratos de CPP.

En este sentido el caso de la defensa, como bien público por excelencia, debería ser especialmente resistente a este tipo de colaboraciones. Sin embargo, este no ha sido el caso del Reino Unido donde este tipo de colaboraciones forma parte de los objetivos del Ministerio de Defensa de mejorar la eficiencia y de obtener mayor valor por el dinero invertido (Parker y Hartley, 2003). El atractivo de esta colaboración es que la privatización es incompleta, pues la Administración retiene la responsabilidad de proporcionar el servicio, mientras que el sector privado invierte, gestiona y opera los activos de capital necesarios para su provisión.

Los proyectos especialmente indicados para este tipo de colaboración serían aquellos que requieren una elevada inversión de capital, un elemento significativo de servicio que se pueda expresar en un contrato de larga duración y la existencia de un mercado competitivo donde los riesgos son mejor gestionados por el sector privado. Estos contratos serían los preferidos si proporcionan un mejor servicio que si lo efectuara la Administración.

Una característica distintiva de la actividad de defensa es la necesidad de proporcionar capacidades operativas en tiempo de paz, de crisis o de guerra, lo que hace que este tipo de proyectos deban cumplir esta condición. Esto aumenta la dificultad de redactar un contrato de larga duración que tenga en cuenta este tipo de contingencias, y requiere, debido a la imposibilidad de contemplarlas todas, apoyarse en la reputación y la confianza más que en controles contractuales detallados. Sin embargo, aunque las intenciones de las partes pueden ser la mayor colaboración posible hay que reconocer que ambas partes persiguen también objetivos diferentes y tienen que responder ante instancias diferentes. La empresa privada debe responder ante sus accionistas mientras que el Ministerio de Defensa debe responder ante el gobierno y los votantes.

La prolongada naturaleza de la CPP requiere una clara política de adquisiciones con previsiones para atender cambios, resolver disputas, gestionar los riesgos, determinar el precio, incentivos para asegurar la calidad, y estrategias de finalización. Típicamente esto requiere determinar cinco características en los contratos en condiciones de incertidumbre. La primera exige que el valor presente de la inversión completa sea inferior al valor que tendría si la Administración diera el servicio. Esto implica que el Ministerio debe publicar estos datos para que el sector privado pueda

hacer sus estimaciones y que exista competencia, al menos de dos empresas, a la hora de hacer la licitación. En segundo lugar, la financiación. En estos contratos, la empresa solo ingresa dinero si el servicio se suministra con éxito por lo que la empresa deberá endeudarse, lo que exige determinar el nivel máximo de deuda aceptable en función del riesgo del proyecto. En tercer lugar, la duración de los contratos debe ser larga para que los suministradores se animen a realizar las costosas inversiones que requieren. Pero esto también crea condiciones para un monopolio de larga duración y margen para el “hold-up”. El problema de especificar completamente estos contratos significa que ambas partes (principal y agente) tengan que apoyarse más en la reputación y la confianza mutua. La confianza en este tipo de lazos hace, sin embargo, más difícil la vigilancia y el cumplimiento de los contratos debido tanto a las incertidumbres inherentes como a los futuros compromisos de las partes. En cuarto lugar, el fijación del precio puede variar entre precio fijo, precio fijo pero con variaciones autorizadas en función de índices, y coste objetivo con una tarifa incentivo en el que los pagos están relacionados con el suministro del servicio con la calidad requerida. La fórmula puede incluir además penalizaciones por retrasos en la entrega o baja calidad. En último lugar, el Ministerio debe decidir si retiene la propiedad de los activos o si retiene el derecho de control de estos activos al final del contrato. También se requieren procedimientos para acordar disputas, derechos de intervención al Ministerio y estrategias de terminación. Los contratos a largo plazo traen consigo acontecimientos inesperados que requieren de procedimientos para resolver disputas, o derechos que permiten al Ministerio intervenir temporalmente en el suministro del servicio si fuera necesario. Alternativamente, el Ministerio puede optar por una terminación temprana, lo que puede requerir que el contratista reciba una compensación. También se necesitan decisiones una vez expire el contrato. El Ministerio debe decidir si abre una nueva licitación teniendo en cuenta el tiempo y los costes asociados, la propiedad de los activos y los acuerdos para su transferencia que pueden incluir derechos de propiedad intelectual. Estos factores pueden favorecer la tendencia a renovar el contrato con el suministrador actual, reduciendo de esta forma el nivel de competencia para reducir los costes del suministro en el largo plazo.

La CPP puede ser bastante flexible y puede ser una nueva forma de encontrar soluciones efectivas en coste a las necesidades de defensa e incluso de aprovechar oportunidades para maximizar el uso de ciertos activos en defensa como capacidades en reserva o derechos de propiedad intelectual. La CPP puede conseguir soluciones innovadoras que cumplan los requisitos de entrega rápida y bajo coste, compartiendo riesgos y recompensas, y que resulten mutuamente ventajosas. Estas aspiraciones y la retórica que las acompaña son atractivas y persuasivas; pero las apariencias pueden ser engañosas y necesitan estar sujetas a un riguroso escrutinio, distinguiendo cuidadosamente alegatos, mitos, emociones de afirmaciones que soportadas por evidencias empíricas fiables.

El Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas son organizaciones verticalmente integradas que forman monopolios internos en los que actividades como formación, reparación o mantenimiento se realizan de forma interna. Estas jerarquías pueden ser probablemente ineficientes y poco innovadoras. La apertura de estos monopolios a la competencia de las empresas privadas puede ser, sin duda, una prueba de su eficiencia. Sin embargo, el alcance de los ahorros de una mayor eficiencia depende de los métodos utilizados para abrir estos mercados. El reto de la CPP es formular contratos que permitan alcanzar la eficiencia, entendida como la provisión del servicio requerido utilizando los mínimos recursos, teniendo en cuenta los impactos en términos de los costes de la transacción y las

capacidades internas. Los costes de transacción proceden, como ya se ha comentado, de organizar la licitación y de escribir, vigilar y hacer cumplir los contratos. Aquí, tanto el Ministerio de Defensa como el contratista pueden incurrir en costes legales substanciales. Por otra parte, la búsqueda de la eficiencia no debe centrarse exclusivamente en cuestiones estáticas, sino en promover la innovación cuando favorezca un coste menor y un servicio de mayor calidad.

Debido a que los contratos de CPP requieren activos muy específicos (por ejemplo simuladores en bases militares), se necesitan contratos de larga duración para inducir a las firmas a invertir en estos activos, pero estas condiciones crean, como hemos comentado, condiciones para comportamientos oportunistas. Esta externalización supone una dependencia exterior que en ciertos casos puede ser disfuncional, así como un declive de las capacidades internas, elevando los costes de una futura provisión interna. Es más, una vez adjudicado el contrato, es previsible que las empresas intenten explotar su poder monopolista; por ejemplo, presupuestando más alto los servicios extra que van más allá de lo estipulado en el contrato, o presionando para prolongar el contrato original. Pero, el Ministerio también puede tener también un comportamiento oportunista, especialmente en la renovación del contrato, debido a los costes irrecuperables en los que ha incurrido la empresa. En este caso, sin embargo, el beneficiado, al disponer de estos activos, suele tener ventaja sobre sus rivales en una nueva licitación.

La teoría de los contratos de CPP es que permiten transferir el riesgo al sector privado usando contratos con incentivos apropiados y penalizaciones por bajas prestaciones o retrasos. Los contratos apropiados pueden ser de coste fijo o contratos sobre un coste objetivo con una tarifa incentivadora. Estos contratos reflejan elecciones entre incentivos para ser eficiente, reparto de riesgos y beneficios para el contratista. Los contratos fijos para periodos de 30 años proporcionan el máximo incentivo para ser eficientes; pero los riesgos que soportan las empresas en contratos tan largos pueden resultar en excesivos beneficios o pérdidas elevadas que podrían dar lugar a una bancarrota. A su vez, la bancarrota puede requerir que el Ministerio rescate a la firma lo que puede conducir a riesgo moral en la contratación. La alternativa de coste objetivo con tarifa incentivo supone repartir el riesgo entre el Ministerio y la empresa con ambas partes compartidos excesivos beneficios o pérdidas, y para ello el Ministerio debe determinar cómo repartirá los beneficios y pérdidas con el contratista. El Ministerio puede también imponer multas por bajas prestaciones o retrasos de entrega; pero la imposición de multas puede destruir la confianza, algo necesario en contratos a largo plazo cuando existen relevantes asimetrías de información.

Parker y Hartley (2003) indican que en estas condiciones los ahorros no están garantizados, y califican de no conclusiva la información proporcionada por el Ministerio de Defensa británico sobre esta materia. Además, los ahorros estimados se efectúan sobre un periodo largo de contratación, donde los acontecimientos pueden cambiar y los ahorros estimados podrían no materializarse. Aquí, el problema que surge es que los grupos potencialmente beneficiarios de estos programas pueden presentar información sesgada sobre estos ahorros, lo que hace necesario su cuidadoso escrutinio.

Si los contratos de CPP van a suponer una genuina mejora de la eficiencia económica, tienen que tener un coste inferior considerando todo el ciclo de vida del proyecto para una determinada cantidad y calidad del servicio. Puesto que los gobiernos pueden conseguir dinero a menor coste que el sector privado, las ventajas económicas tienen que recaer en una gestión más eficiente durante la

construcción del proyecto o durante su operación. Una preocupación que surge aquí es que salvo que los contratos estén bien especificados, las empresas pueden economizar sobre la calidad del servicio. Sin embargo, en defensa la calidad puede determinar la diferencia entre el éxito o el fracaso de una operación. Es más, los contratos de CPP son de larga duración en la que los acontecimientos pueden cambiar y, aunque se especifique cuidadosamente el contrato, la industria intentará siempre protegerse de una reducción de ingresos (por ejemplo, buscando pagos por cancelación; renegociando el contrato, o litigando), incluso cuando exista una supuesta relación de confianza y colaboración.

Otro problema adicional que surge al implementar estos contratos es que, en general, no se puede asumir que el personal de la Administración busque la eficiencia y las mejores prácticas de la misma forma que el sector privado, pues existen importantes diferencias entre ambos sectores. Los mercados privados se caracterizan por la competencia, por el incentivo del beneficio y por los mercados de capitales que proporcionan una amenaza de compra o de bancarrota. El personal de defensa no está sujeto a estas condiciones y sus incentivos son muy diferentes, como la promoción en su carrera personal y profesional, o el mantenimiento de su status. En este contexto, es factible que el personal militar use argumentos sobre las “desventajas operativas” para oponerse a CPP que amenazan su situación como pérdidas de personal o de privilegios. En otras palabras, se puede esperar cierto oportunismo que conlleve costes relacionados con riesgo moral o selección bajo condiciones adversas. Por el contrario, se puede esperar que persigan con entusiasmo aquellas colaboraciones que les favorezcan personalmente, aunque los beneficios que tengan para la defensa no estén completamente claros. De nuevo se precisa un cuidadoso escrutinio para evitar esta situación.

Otro reto aparece al asegurar una competencia genuina en estos contratos. Estos contratos requieren grandes empresas para soportar los riesgos, mientras que el número de este tipo de empresas en el sector es pequeño, esto favorece la formación de carteles o la colusión. Incluso cuando hay competencia, una empresa perdedora grande puede comprar a la ganadora. La competencia requiere más de una empresa y licitaciones abiertas incluso a países de la UE, lo que no siempre es factible en defensa.

Algunos partidarios de la CPP hablan incluso de contratos que proporcionen en alquiler algunos equipos militares como aviones, carros de combate o buques de guerra recayendo en el contratista tanto el suministro como la responsabilidad de su mantenimiento. Pero en estos casos, la gestión del riesgo sería un gran reto en la redacción del contrato, debido a la necesidad de permitir el uso, destrucción, y nuevo suministro de los equipos en conflictos y guerras, riesgo que actualmente está internalizado por las Fuerzas Armadas. Las empresas de defensa necesitarían de contratos garantizados con previsiones sobre cancelación para que las empresas desearan invertir fondos privados en desarrollar y producir equipos altamente especializados donde solo hay un comprador, en razón a la especificidad de los activos. En definitiva, redactar un contrato aceptable para ambas partes supone un verdadero reto.

CONCLUSIONES

Los límites de las organizaciones se están haciéndose actualmente más fluidos e implican nuevas formas como redes, *joint ventures*, alianzas estratégicas, o asociaciones en el largo plazo. La CPP forma parte de este nuevo entorno de relaciones contractuales orientada a reducir costes, acelerar la entrada del producto en el mercado y promover la innovación. Esto supone un cambio en los límites de la Administración haciendo más difusa la distinción entre lo público y lo privado.

La CPP es una nueva iniciativa política que necesita análisis y evaluación. Este documento presenta un esquema para evaluar estas colaboraciones basadas en la teoría de los costes de transacción, suplementada por la teoría basada en recursos (Barney, 2001) y una comprensión del papel de la reputación y la confianza en la contratación. Algunos ejemplos de la experiencia en CPP del Reino Unido han sido presentados, en particular en el ámbito de la defensa donde como hemos visto las condiciones de incertidumbre que rodean la demanda y la oferta son altas.

La CPP supone acordar contratos de larga duración caracterizados por su insuficiencia, la especificidad de los activos y el margen para el oportunismo como consecuencia de la incertidumbre y la asimetría de información. Estas características pueden generar importantes costes de transacción que no pueden resolverse simplemente construyendo una relación de mutua confianza. La tensión entre la necesidad de reducir costes la administración, obtener las empresas beneficios, y generar un entorno de confianza es evidente. También se ha llamado la atención sobre las motivaciones e incentivos del sector público que de alguna manera pueden distorsionar la elección de una colaboración eficaz cuando puede afectar al status de su personal.

La conclusión de este análisis es que el uso de la CPP no puede llevar necesariamente a una mejora de la eficiencia económica de la actividad de defensa, y que se tiene que tener un considerable cuidado en la negociación, la vigilancia, y la renovación de estas colaboraciones. Los costes de transacción de estos contratos pueden ser muy altos y deben compararse con los beneficios que pueden proporcionar, y en particular deben compararse con los costes y beneficios de otras formas más tradicionales de contratación. Este trabajo presenta un marco general para evaluar este tipo de colaboraciones, pero se requieren estudios más completos y detallados para determinar en qué casos esta colaboración es particularmente útil.

i

*Carlos Martí Sempere**

ISDEFE

Bibliografía

AESMIDE (2009) Colaboración Sector Privado-Sector Publico.

Arrow, Kenneth J. (1984) The Economics of Agency. Technical Report No. 451. Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences. Stanford (California).

Barney, Jay B. (2001) Resource-based theories of competitive advantage: A ten year retrospective on the resource-based view. *Journal of Management* 27, pp. 643–650

Buchanan, J.M. (1972) *Theory of Public Choice*. University of Michigan Press, Michigan.

Gulati, R. (1998) Alliances and networks. *Strategic Management Journal* 19, 293-317.

Laffont, Jean Jacques and Tirole, Jean (1993) *A theory of Incentives in Procurement and Regulation*. The MIT Press. Cambridge (MA).

Parker, D. and Hartley, K. (2003) Transaction cost, relational contracting and public private partnership: a case study of UK defence. *Journal of Purchasing and Supply Management* 9, pp. 97-108.

Powell, W. W. (1990) Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in Organizational Behaviour* 12, 295-336.

Roger, N. (1999) Recent trends in private participation in infrastructure, *Priva Sector*, Wrold Bank, December, pp. 5-8.

Tullock, G. (1965) *The Politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press, Washington D.C.

Williamson, Oliver E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press. New York.

Williamson, Oliver E. (1993) Calculativeness, trust and economic organization. *Journal of Law and Economics*, 36, 453-486.

*NOTA: Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.