



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## La función de la retórica en la prestación de servicios públicos a través de terceros

Mónica Reig Majoral

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

**Facultad de Derecho**

Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política

Línea de Investigación: Derecho Administrativo

**LA FUNCIÓN DE LA RETÓRICA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS  
PÚBLICOS A TRAVÉS DE TERCEROS**

Mónica Reig Majoral

Barcelona, 2021



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

**Facultad de Derecho**

Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política

Línea de Investigación: Derecho Administrativo

**LA FUNCIÓN DE LA RETÓRICA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS  
PÚBLICOS A TRAVÉS DE TERCEROS**

Tutor: Profesor Catedrático Joaquín Tornos

Director: Profesor Marc Esteve

MÓNICA REIG MAJORAL

Barcelona 2021

## Contenido

<b>LISTA DE ACRÓNIMOS</b> .....	1
<b>RESUMEN</b> .....	3
<b>1. CAPÍTULO – INTRODUCCIÓN</b> .....	7
1.1. <b>PLANTEAMIENTO</b> .....	7
1.2. <b>OBJETIVO</b> .....	12
1.3. <b>CARÁCTER INNOVADOR DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	17
1.4. <b>UTILIDAD</b> .....	18
<b>2. CAPÍTULO – MARCO TEÓRICO</b> .....	22
<b>2.1. COMUNICACIÓN PÚBLICA</b> .....	22
2.1.1. Definición y relevancia.....	22
2.1.2. Tipos de comunicación .....	29
2.1.3. Condiciones de validez de la comunicación.....	32
<b>2.2. RETÓRICA</b> .....	38
2.2.1. Evolución histórica y definición .....	39
2.2.2. Retórica y democracia .....	45
<b>2.3. PRINCIPALES DETERMINANTES DE LA RETÓRICA DE LA CPP</b> .....	47
2.3.1. Diferencias entre el sector público y el sector privado .....	47
2.3.2. Marco mental.....	53
2.3.3. Sesgo cognitivo.....	56
2.3.4. Sesgo motivado políticamente .....	61
2.3.5. Estereotipo.....	64
2.3.6. Metáfora .....	66
2.3.7. Contexto institucional.....	69
2.3.7.1. Calidad de gobierno .....	69

2.3.7.2.	Politización y comportamiento oportunista.....	75
2.3.8.	Integridad y confianza.....	82
<b>2.4.</b>	<b>PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA CPP</b> .....	<b>103</b>
<b>3.</b>	<b>CAPÍTULO – USO ADECUADO DE LA RETÓRICA: PROPOSICIONES</b> .....	<b>111</b>
<b>4.</b>	<b>CAPÍTULO – METODOLOGÍA</b> .....	<b>119</b>
<b>4.1.</b>	<b>PARADIGMA DE INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>119</b>
4.1.1.	Análisis cualitativo .....	120
4.1.2.	Enfoque interpretativo.....	121
4.1.3.	Enfoque inductivo .....	123
4.1.4.	Estrategia de la investigación: el estudio de caso.....	124
<b>4.2.</b>	<b>ESTUDIO DE UN CASO: EL SUMINISTRO DE AGUA A POBLACIONES</b> ...	<b>125</b>
4.2.1.	El agua como recurso natural, político, social y económico .....	125
4.2.2.	El debate sobre la <i>remunicipalización</i> .....	128
4.2.3.	El servicio en el Área Metropolitana de Barcelona .....	130
<b>4.3.</b>	<b>TRABAJO DE CAMPO</b> .....	<b>142</b>
4.3.1.	Metodología y muestra .....	142
<b>5.</b>	<b>CAPÍTULO – RESULTADOS</b> .....	<b>147</b>
<b>5.1.</b>	<b>CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL AGUA</b> .....	<b>147</b>
<b>5.2.</b>	<b>PERCEPCIÓN DE LA CPP</b> .....	<b>152</b>
5.2.1.	Beneficios de la CPP .....	155
5.2.2.	Problemas de la CPP.....	158
<b>5.3.</b>	<b>USO DE LA RETÓRICA</b> .....	<b>161</b>
5.3.1.	Retórica entre las partes .....	161
5.3.2.	Retórica con el ciudadano.....	166
5.3.3.	Retórica en los medios de comunicación .....	174

<b>5.4. CONTRASTACIÓN DE LAS PROPOSICIONES .....</b>	<b>177</b>
<b>6. CAPÍTULO – DISCUSIÓN.....</b>	<b>189</b>
<b>7. CAPÍTULO – CONCLUSIONES.....</b>	<b>201</b>
<b>8. CAPÍTULO – BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>210</b>
<b>ANEXO 1 .....</b>	<b>254</b>

*A Jordi, Mar y Lucía, con amor.*

## *Agradecimientos*

Me gustaría mostrar en estas líneas mi más profundo agradecimiento a todas y cada una de las personas que me han acompañado, ayudado y apoyado en la realización de esta tesis doctoral.

En primer lugar, expreso mi agradecimiento a mi tutor de tesis, el profesor Joaquín Tornos, por su confianza, sabiduría e inspiración en el abordaje de un ámbito de estudio poco explorado en el área del Derecho Administrativo.

Expreso mi agradecimiento a mi director de tesis, el profesor Marc Esteve, por sus valiosas aportaciones, orientaciones metodológicas y reflexiones a lo largo de toda la investigación, sin él, esta tesis no habría sido posible.

Agradezco muy especialmente al profesor Eduard Bonet, su sabiduría e ilusión y sus estimulantes conversaciones, artículos y seminarios sobre retórica que han sido indispensables para fijar el objeto de estudio de esta tesis e inspirar su desarrollo.

Agradezco profundamente todos los años de aprendizaje que he compartido junto a los profesores Francisco Longo, Manuel Férez, Tamyko Isa, Ángel Saz, Carlos Losada y Víctor Lapuente. Con ellos he impartido además las sesiones plenarias sobre temas básicos del Programa en Dirección Estratégica de la Colaboración Público-Privada de Esade. Expreso mi agradecimiento por sus aportaciones a todos los participantes, directivos del sector público y del sector privado, de este Programa que han querido compartir sus experiencias sobre temas específicos en este ámbito.

Expreso mi agradecimiento también a los profesores Lola Bardají, Pedro Aznar y Manuel Peiró, por su ánimo y sus valiosos consejos, ofreciéndome un apoyo decisivo y necesario en el desarrollo de una tesis.



Agradezco a Xavier Porteros, Barbara Mir y Federica Giardina, el soporte técnico que me han brindado en el desarrollo del trabajo de campo y a María Jesús Binefa, su inmensa paciencia y acompañamiento en este camino.

Por último, expreso mi inmensa gratitud a mi familia, por su apoyo incondicional, su amor y el tiempo que me han facilitado para desarrollar esta tesis.

A todos ellos, mi agradecimiento más sincero.

## LISTA DE ACRÓNIMOS

ABEMCIA	Aguas de Barcelona Empresa Metropolitana del Ciclo del Agua
ACA	Agencia Catalana del Agua
AEAS	Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento
AESP	Asociación por la excelencia de los Servicios Públicos
AGA	Asociación Gestoras de Agua
AMAP	Asociación de Municipios y Entidades por el Agua Pública
AMB	Área Metropolitana de Barcelona
ASEP OSUR	Asociación por la excelencia de los servicios públicos
CAB	Compañía de Aguas de Barcelona
CCES	Cooperative Congressional Election Study
CCIES	Cámara de Concesionarios y Empresas Vinculadas al Sector Público
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas
CMB	Corporación Metropolitana de Barcelona
CONFAVC	Confederació d'Associacions Veïnals de Catalunya
CPP	Colaboración público-privada
CUP	Candidatura de Unitat Popular
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
FNCA	Fundación Nueva Cultura del Agua
NPM	New Public Management

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPA	Oferta Pública de Adquisición
OSUR	Observatorio de Servicios Urbanos
PPP	Partenariado Público-Privado
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RAP	RED de Agua Pública
SGAB	Sociedad General de Aguas de Barcelona
SOGEMASA	Societat de Gestió Metropolitana d'Abastament d'Aigua
UB	Universidad de Barcelona
UdG	Universidad de Girona

## RESUMEN

En las democracias modernas, el alcance social de la retórica que vincula la ética, la verdad y la justicia con la política, como base de la convivencia social y de la democracia, pone de relieve la importancia del uso de la comunicación y del poder de las palabras en la construcción del discurso público, para evitar la instrumentalización, y proporcionar conocimientos y criterios a los ciudadanos para la toma de decisiones en la vida pública.

Este alcance social de la retórica y la potencia de las palabras en la construcción del discurso público en el ámbito de la colaboración público-privada son el objeto de análisis del presente estudio. Pese a que los organismos internacionales requieren desarrollar conocimientos para abordar la gobernanza de las colaboraciones público-privadas (en adelante, CPP), al objeto de garantizar su éxito y recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, hay muy pocos datos empíricos sobre la función de la retórica en las CPP.

El presente trabajo analiza cómo la retórica que conforma el debate público interacciona con las creencias previas de los individuos para configurar la forma en que estos valoran la idoneidad de estas colaboraciones y lograr así satisfacer el interés público y desempeñar mejor los servicios públicos.

Este estudio combina el desarrollo de un marco teórico con el análisis del servicio de suministro de agua a la población. En concreto, se analiza el caso de la gestión del agua en el Área Metropolitana de Barcelona, para explicar el impacto del uso de la retórica en la percepción de los ciudadanos y en el rendimiento de los servicios. Para ello, se han realizado 38 entrevistas en profundidad a responsables de asociaciones de usuarios, a directivos públicos y privados, a académicos, a políticos y a periodistas, y se ha observado que resulta fundamental desarrollar un relato en torno a la información de la CPP que se hace pública.

La contribución principal del estudio es que, en la construcción del discurso a través del cual se facilita la información, intervienen factores específicos que

influyen en la percepción de los ciudadanos y en el desempeño de los servicios públicos. Es fundamental desarrollar un relato en torno a la información que se hace pública que oriente al ciudadano en el proceso de interpretación de la información relativa a la forma de provisión de los servicios públicos. Las conclusiones de este estudio proporcionan recomendaciones importantes para la práctica: sugieren que la función de la retórica es clave en la gobernanza de la CPP y que los gestores que ignoran su importancia o hacen un uso inadecuado de ella pueden obstaculizar el éxito de la colaboración.

## **RESUM**

A les democràcies modernes, l'abast social de la retòrica que vincula l'ètica, la veritat i la justícia amb la política, com a base de la convivència social i de la democràcia, posa de manifest la importància de l'ús de la comunicació i del poder de les paraules en la construcció del discurs públic, per tal d'evitar-ne la instrumentalització, i oferir coneixements i criteris als ciutadans perquè puguin prendre decisions en la vida pública.

Aquest abast social de la retòrica i la potència de les paraules en la construcció del discurs públic en l'àmbit de la col·laboració publicoprivada és el tema que es tracta en aquest estudi. Malgrat que els organismes internacionals requereixen desenvolupar coneixements per abordar la governança de les col·laboracions publicoprivades (d'ara endavant, CPP) a fi de garantir-ne l'èxit i recuperar la confiança dels ciutadans en les institucions públiques, hi ha molt poques dades empíriques sobre la funció de la retòrica en les CPP.

Aquest treball analitza com la retòrica que conforma el debat públic interacciona amb les creences prèvies dels individus per tal de configurar la manera en què aquests valoren la idoneïtat d'aquestes col·laboracions i aconseguir així la satisfacció de l'interès públic i un millor acompliment dels serveis públics.

Aquest estudi combina el desenvolupament d'un marc teòric amb l'anàlisi del servei de subministrament d'aigua a la població. Concretament, s'hi analitza el cas de la gestió de l'aigua a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, per tal d'explicar

l'impacte de l'ús de la retòrica en la percepció dels ciutadans i en el rendiment dels serveis. Amb aquesta finalitat, s'han realitzat 38 entrevistes amb profunditat a responsables d'associacions d'usuaris, a directius públics i privats, a acadèmics, a polítics i a periodistes, i s'ha observat que és fonamental desenvolupar un relat amb relació a la informació de la CPP que es fa pública.

La conclusió principal de l'estudi és que, en la construcció del discurs a través del qual es facilita la informació, hi intervenen factors específics que influeixen en la percepció dels ciutadans i en l'acompliment dels serveis públics. És fonamental, doncs, desenvolupar un relat a l'entorn de la informació que es fa pública que orienti el ciutadà en el procés d'interpretació de la informació relativa a la forma de proveir els serveis públics. Els resultats d'aquest estudi ofereixen recomanacions importants per a la pràctica: suggereixen que la funció de la retòrica és clau en la governança de la CPP i que els gestors que n'ignoren la importància o en fan un ús inadequat poden obstaculitzar l'èxit de la col·laboració.

## **ABSTRACT**

Rhetoric in modern democracies encompasses politics and links ethics, truth, and justice – and its scope underlies social coexistence and democracy. The power of words in the construction of public discourse avoids instrumentalization, while providing the knowledge and criteria for public decision-making.

This study is focussed on the social scope of rhetoric and the power of words in building public discourse for public-private cooperation. There is little empirical evidence published on the role of rhetoric in public-private partnerships (hereafter PPPs), even though international organisations must develop such knowledge to successfully manage PPPs and regain trust in public organisations.

This paper analyses how the rhetoric that shapes public debate interacts with the beliefs held by individuals and influences how they assess the appropriateness of such collaborations for advancing the public interest and achieving better public services.

This study combines a theoretical framework with an analysis of a public water supply service. Specifically, we analyse water management in the metropolitan area of Barcelona to explain the impact of rhetoric on public perceptions and the performance of services. We conducted 38 in-depth interviews with heads of user associations, public and private managers, academics, politicians, and journalists, and found that narratives need to be developed for publishing PPP information.

The main contribution of this study reveals how specific factors in a discourse influence public perception about the performance of public services. Narratives must be developed that guide the public in interpreting information about how public services are provided. The results provide important recommendations for practice – and suggest that rhetoric is crucial in PPP governance and that managers who misuse rhetoric, or ignore its importance, may hinder successful collaboration.

## **1. CAPÍTULO – INTRODUCCIÓN**

### **1.1. PLANTEAMIENTO**

Los gobiernos de las democracias avanzadas se enfrentan a la necesidad de dar respuesta a las demandas de una sociedad cada vez más desarrollada, compleja e interdependiente en una economía globalizada (Banco Mundial, 2017). Estos cambios del entorno social y económico transforman el Estado y su modelo de gobernanza, y ponen de manifiesto la necesidad de que las Administraciones públicas busquen las máximas sinergias entre los recursos, las capacidades y los conocimientos del sector público, del sector privado y de la sociedad, para dar respuesta a las necesidades colectivas (Mendoza y Vernis, 2008).

Por ello, la colaboración entre el Gobierno, el mundo empresarial y la sociedad civil se ha convertido en una actividad fundamental de las organizaciones del sector público (O’Leary y Bingham, 2009), hasta el punto de que actualmente el concepto de gobernanza pública se define como el proceso de interacción entre los actores estatales y los no estatales para formular y aplicar las políticas públicas (Banco Mundial, 2017).

La participación del sector privado en los procesos de creación de valor público se da en todos los Estados de la OCDE y se articula, en gran medida, a través de la contratación pública (OCDE, 2011). En este contexto, la contratación pública es un instrumento al servicio de las políticas públicas mediante el cual los poderes públicos intervienen en la vida económica, social y política (Gimeno, 2015).

Así, en las sociedades actuales el rol del Estado evoluciona y, se convierte en garante de la regularidad, de la continuidad, de la neutralidad y de la calidad de la prestación de servicios a los ciudadanos, desarrollando una función estratégica de interrelación entre la regulación y la competencia entre los distintos operadores (Esteve Pardo, 2015).



Esta transformación del rol del Estado también afecta al Derecho administrativo: tendencias como la globalización, la desestatización, la privatización y la descentralización dan como resultado el desarrollo de un Derecho administrativo que se encamina hacia un proceso de cambio, modernización y reforma. El nuevo Derecho administrativo confiere al Estado el papel de promotor, facilitador o regulador de los riesgos, tanto de la economía como de la sociedad. En este contexto, el Derecho administrativo depende ahora de otros actores, que acumulan más conocimiento que el propio Estado y que actúan a escala global y local (Cassese, 2012).

La Administración, la política y la sociedad conforman un triángulo que comporta una nueva estructura de relaciones. Por tanto, el Derecho administrativo debe adaptarse a esta nueva realidad en que el Estado ya no es el único protagonista, y configurarse más como un sistema dinámico de reglas y mecanismos capaz de interaccionar con su entorno (Cassese, 2012).

Sabemos que la eficacia de las políticas públicas depende, en gran medida, de cómo se eligen y se llevan a cabo. La formulación de las políticas y su aplicación requieren una negociación entre diversos actores; en este sentido, es fundamental entender las motivaciones, alinear las expectativas y coordinar a los actores para su implementación correcta (Banco Mundial, 2017).

En un contexto como el actual en el que cada vez más se pone en valor la participación ciudadana en la construcción y en la ejecución de las políticas públicas y en el que la mayoría de los servicios públicos se implementan a través de diferentes modelos organizativos que reúnen a actores públicos, privados y sin ánimo de lucro, el contexto mediático y la forma de llevar a cabo la comunicación constituyen un factor determinante (Tornos y Galán, 2000).

Así, las Administraciones son conscientes de que no pueden abordar determinadas políticas públicas si no cuentan con la colaboración y aprobación de los ciudadanos (Tornos y Galán, 2000). Por este motivo, uno de los retos más significativos del sector público es lograr la cooperación de la ciudadanía para

obtener los resultados a que la Administración se ha comprometido y que legitiman su actuación (Moore, 2011).

La CPP no es una excepción y, por tanto, en la actualidad estas colaboraciones están más orientadas a la ciudadanía. En concreto, elementos como la garantía de los valores públicos y las cuestiones éticas desafían cada vez más a la lógica económica y la preocupación exclusiva por aspectos como el desempeño técnico en estas colaboraciones (Christensen y Lægreid, 2011; Zafra-Gómez et al. 2013). Así, las preferencias y las creencias de la ciudadanía se convierten en factores determinantes para la legitimación, el diseño y la implementación de las colaboraciones público-privadas. Cuestiones como realizar una distribución equitativa de los recursos, de los derechos y de las responsabilidades entre las organizaciones públicas y privadas involucradas o garantizar el valor de estas fórmulas para la comunidad adquieren mayor importancia.

En las sociedades democráticas modernas, esta relación y esta interdependencia entre la Administración, la empresa y la ciudadanía se desempeña a través del intercambio comunicativo (Portugal, 2012). Así, en el marco del modelo de las democracias participativas y, específicamente, en la provisión de los servicios públicos, la forma de llevar a cabo la comunicación pública ha ido adquiriendo mayor relevancia y se ha conformado como un canal de información y de deliberación privilegiado con los ciudadanos (Waisbord y Amado, 2017).

La retórica que conforma el debate público resulta un instrumento indispensable para la gobernanza pública (Rubio, 2018). Aristóteles define la retórica como el arte de persuadir a los demás con palabras y la relaciona con las cuestiones éticas, de respeto a los demás y de desarrollo de nuestra personalidad, como base de la convivencia social y de la democracia (Bonet, 2019).

El lenguaje público desempeña un papel fundamental en las sociedades democráticas, pues resulta imposible imaginar una democracia sin debate público. Es la retórica, el lenguaje de la explicación y de la persuasión, lo que permite este proceso de toma de decisiones colectivo. La retórica ha sido

fundamental en la historia del pensamiento: los sofistas se servían ya de ella para enseñar a hablar bien, desarrollaron el conocimiento del lenguaje y defender que todos los hombres son capaces de aprender. Este cambio profundo con respecto a la naturaleza del hombre y a su capacidad de desarrollo resultó esencial para la creación y el desarrollo de la democracia (Bonet, 2019).

La retórica es un aspecto esencial en cualquier sociedad abierta, pues traza un puente entre los dirigentes políticos, los funcionarios y los ciudadanos. Es gracias a un lenguaje público eficaz que el ciudadano puede entender las cuestiones significativas y los temas públicos y contribuir en ellos. De este modo, en nuestras sociedades, cada vez más los medios de comunicación y las redes sociales adquieren una importancia decisiva.

Cuando se analizan los factores que influyen en el desempeño de las CPP, se observa que los contratos constituyen una condición relevante para su buen funcionamiento, pero no son garantía de éxito (Klijn y Koppemjan, 2016). Al examinar qué hace que una relación entre actores públicos y privados sea productiva a lo largo de toda la vida del proyecto, se observa que hay factores más allá del contrato, como son la forma de llevar a cabo la comunicación entre las partes y el relato que conforma el debate público, que aparecen de forma recurrente en los proyectos de éxito (Maltin, 2019).

Sin embargo, actualmente la retórica que conforma el debate público de las CPP está más centrada en una confrontación ideologizada, entre lo público y lo privado, que en una visión que aporte conocimiento comparando alternativas concretas factibles para la toma de decisiones de la vida pública. Y, cuando el lenguaje público pierde su poder para explicar e implicar a los ciudadanos, se pone en peligro, en general, el vínculo entre los ciudadanos y las instituciones públicas para una plena rendición de cuentas y una participación activa en la toma de decisiones de la vida pública (Thompson, 2017).

Existen numerosas investigaciones sobre la cooperación público-privada desde la perspectiva de la contratación y de la gestión pública. Estos estudios se han centrado, básicamente, en los efectos de diversas variables que inciden en el

desempeño de dichas colaboraciones: la gobernanza, la calidad institucional, la confianza, la diferenciación entre el propósito compartido del proyecto y los objetivos secundarios de cada actor, el liderazgo y los recursos financieros y humanos que estas colaboraciones necesitan (Mandell, 2001; McGuire, 2006; Kenis y Provan, 2009).

También se ha investigado ampliamente la comunicación pública, que se define como la serie de actividades comunicativas que tienen lugar en la esfera pública (Habermas, 1989) y que se refieren a asuntos de interés público, los cuales tienen una audiencia pública que se interesa directamente por las actividades desarrolladas por la Administración pública (MacNamara, 2019) y se relaciona profundamente con la retórica. Diferentes autores ponen de relieve el carácter bidireccional o circular de la comunicación y evidencian su intersubjetividad según el fin y el carácter instrumental en la especificidad del canal de transmisión del conocimiento (Galán, 2000; Habermas, 1985; Criado Grande, 2009; Canel y Sanders, 2010).

Sin embargo, pese a que existen numerosos estudios en materia de colaboración público-privada y muchos autores defienden el papel fundamental de la retórica en el desempeño de las políticas públicas (Lapiente, 2015), especialmente en los procesos de alta complejidad y polarización, como es el caso de las colaboraciones público-privadas (Roe, 1994; Roth, 2008), no existen todavía estudios centrados en identificar cuál es la función de la retórica en la obtención del apoyo público, que se vinculan al logro del desempeño de los servicios públicos prestados en colaboración con actores privados.

En un entorno como el actual, de una mayor exigencia social y de crisis de confianza, es fundamental analizar la función de la retórica que conforma el debate público y la estrategia comunicativa que la Administración elige para acercarse al sector privado y a los ciudadanos a la hora de comunicar su papel en el desempeño de las CPP. Comprender mejor las actitudes y las motivaciones de los actores que intervienen en las CPP y los factores que configuran la percepción de los ciudadanos hacia estas fórmulas puede ser muy útil para

alinearse mejor estos proyectos con los intereses de los ciudadanos y lograr así un mejor desempeño de los servicios públicos.

## **1.2. OBJETIVO**

En la actualidad, gran parte de los servicios públicos se implementan a través de diferentes fórmulas organizativas que reúnen a actores públicos, privados y sin ánimo de lucro, con el objetivo de combinar los conocimientos, las capacidades y los recursos de cada parte implicada e incrementar así la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas (Donahue y Zeckhauser, 2012; Esteve, Boyne, Sierra y Ysa, 2013).

Este tipo de colaboración puede operarse a través de acuerdos altamente formalizados, como las externalizaciones o las asociaciones público-privadas, o mediante acuerdos más informales, como las redes de colaboración interorganizativas (Reig y Esteve, 2016). Sin embargo, fuentes de la OCDE ponen de manifiesto que España, a diferencia de otros países, como Holanda, Finlandia, Suecia, Alemania o Dinamarca, recurre en menor medida al sector privado para la prestación de los servicios públicos (OCDE, 2015).

El presente proyecto de investigación pretende analizar cómo incide el uso de la retórica que conforma el debate público de la colaboración público-privada en la percepción ciudadana sobre la idoneidad de estas fórmulas para el logro del interés público, vinculado a un mejor desempeño de los servicios públicos. El abordaje de la retórica de este estudio es el de la retórica aristotélica, no para convencer sobre la bondad de la CPP desde un planteamiento apriorístico, sino como elemento esencial para lograr la eficacia de dicha colaboración, legitimarla y reforzar su utilidad. La retórica genera confianza, integridad y buena gobernanza. En concreto, la retórica aristotélica es la retórica del diálogo, el discurso que permite al ser humano comunicarse en la estructura sociopolítica en que vive, con el objetivo de argumentar y convencer para producir el bien común y el conocimiento (Yunis, 2013).

Nuestro argumento es que, los relatos que suelen utilizarse para describir y analizar las controversias en las políticas públicas representan por sí mismos una “fuerza” a tener en cuenta de forma explícita (Roe, 1994). Estos relatos inciden en las percepciones de los actores, las cuales, junto con sus creencias previas, serán determinantes en la interpretación y en el procesamiento de la información, particularmente en contextos de gran incertidumbre, complejidad y polarización, como son las colaboraciones público-privadas.

En la misma línea, otros autores evidencian que, ante un proceso de política pública de gran incertidumbre, complejo y polarizado, la dimensión de la retórica adquiere mayor importancia (Roth, 2008). Autores como Lapuente han destacado la importancia de la narrativa de las políticas públicas, analizando los efectos de cómo se discute y cómo se enfoca la discusión. Cuando el debate público en torno a una política separa los medios de los fines, es posible introducir reformas incrementales. Cuando el debate mezcla los medios con los fines y plantea la discusión como una confrontación de suma negativa, se dificultan las reformas en la política pública (Lapuente, 2015).

El presente trabajo pretende analizar la función de la retórica vinculada a la prestación de servicios públicos mediante modelos de colaboración público-privada (CPP) en España. El término de CPP no tiene un significado uniforme o una conceptualización universalmente reconocida (Hodge y Greve, 2007; Hodge, Greve y Boardman, 2010). Algunos expertos la definen como un tipo de alianza asimétrica entre la Administración pública, una empresa y/o una entidad social, procedentes de ámbitos distintos y con diferentes culturas, objetivos, percepciones y valores (Boyer y Van Slyke, 2019; Brown, Potoski, y Van Slyke, 2013; Chen, Hubbard y Liao, 2013; Robinson, Garillo, Anumba y Patel, 2010).

Otros autores definen la CPP como la nueva forma de gobernanza compartida, desarrollada con la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), entre diversos actores públicos y privados que, basándose en el principio de discrecionalidad, comparten riesgos y beneficios (Donahue y Zeckhauser, 2006; Klijn y Teisman, 2003). Al no existir un significado uniforme de este término, se

considera necesario aportar la definición que facilitan los organismos internacionales que han apostado por el desarrollo y la teorización académica de la CPP.

Según la definición contenida en el *Libro Verde* de la Comisión Europea:

*“La expresión colaboración público-privada carece de definición en el ámbito comunitario. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, la construcción, la renovación, la gestión o el mantenimiento de una infraestructura, o la prestación de un servicio.”* (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004, p.3)

Por su parte, el Banco Mundial define la CPP como:

*“Cualquier acuerdo contractual entre una entidad o autoridad pública y una entidad privada para la prestación de un bien o un servicio público, en que la parte privada asume un riesgo y una responsabilidad de gestión significativos.”* (Banco Mundial, 2018, p.10)

Como se ha apuntado, no existe una definición unívoca y ampliamente aceptada de la CPP, ni en el mundo académico ni en el ámbito público y comunitario. De hecho, algunas definiciones son tan amplias que podrían abarcar cualquier tipo de contrato entre el sector público y el sector privado, incluidas la externalización tradicional o la gestión indirecta (Burgués y de Molina, 2019).

No obstante, en el marco de este estudio, optamos por utilizar una definición más precisa, centrada en la CPP contractual, que puede definirse como:

*“Las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y privadas y el mundo empresarial cuyo objetivo es garantizar la financiación, la construcción, la renovación, la gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio.”* (Gimeno, Sala y Quintero, 2017, p.49)

En concreto, el presente estudio analiza la CPP en la prestación de los servicios públicos, y cómo la retórica que envuelve la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de CPP en España incide en la obtención del apoyo o de la oposición pública, es decir, en su legitimación social, vinculada al logro del mejor desempeño de los servicios públicos. Específicamente, el estudio se plantea la siguiente pregunta de investigación: *¿Cuál es la función de la retórica en la prestación de servicios públicos a través de terceros?* Para abordar el objeto de estudio, el proyecto se centra en un servicio público básico, el servicio de suministro de agua a la población, articulado mediante una modalidad de CPP.

Autores como Galán y Arena sostienen que una buena gestión de la comunicación entre las partes implicadas (comunicación interna) es el presupuesto necesario para que exista una buena comunicación con la ciudadanía (comunicación externa). Lo ilustran con la metáfora del árbol y sus raíces, en la que, dentro de la Administración, la comunicación interna es a la externa lo mismo que las raíces para el tronco: para que el árbol sea frondoso y florezca (eso es, para una buena comunicación externa), es necesario que tenga unas buenas raíces (una buena comunicación interna) (Galán y Arena, 2000).

En esta misma línea, la especialista en comunicación Amado señala en una entrevista que *“no se puede comunicar bien si se gobierna mal”* (Rossini, 2018) es decir, la comunicación no puede suplantar a la gestión: podemos hacer una buena gestión de los proyectos de CPP y comunicarlos mal a la ciudadanía, pero no podemos comunicar bien si gestionamos mal estas colaboraciones.

El presente trabajo focaliza su objeto de estudio en el uso de la retórica que conforma el debate público y su impacto en la percepción pública. Para abordar el objeto de estudio, es necesario analizar el uso de la argumentación retórica que la Administración realiza para facilitar información a los ciudadanos y el uso de la retórica ente los actores públicos y privados implicados en estos proyectos.

Como se ha apuntado anteriormente, el argumento principal de este proyecto de investigación es que hay factores específicos que influyen en la construcción y en la configuración de la retórica de las colaboraciones público-privadas que



inciden en la percepción de los ciudadanos con respecto a la idoneidad para conseguir el interés general, vinculado a un mejor desempeño de los servicios públicos. Concretamente, se pretenden analizar factores específicos en la construcción y en la configuración de la retórica, que se corresponden con las proposiciones de este proyecto de investigación incluidas en el capítulo 3 del índice:

1. En la CPP, el centro de interés se sitúa en la posición del ciudadano frente a la Administración, así pues, se hablará de servicio público cuando se pueda exigir a la Administración la garantía de la actividad prestacional (no la prestación directa) que es de responsabilidad pública (Galán, 2000). Por este motivo, una primera proposición de este proyecto de investigación se centra en los efectos del uso de la retórica que conforma el debate público que incorpora la garantía pública de los servicios prestados a través de terceros.
2. En la actividad administrativa prestacional, los elementos determinantes que deben centrar la narrativa pública al ciudadano son las capacidades y las habilidades de la Administración para gestionar este tipo de contratos con el sector privado (Boyer y Van Slyke, 2019), y conocer qué prestaciones están garantizadas, con qué nivel de calidad y cobertura (Galán, 2000). Por este motivo, la segunda proposición se centra en los efectos del uso de una retórica que incorpora las capacidades y las habilidades de los empleados públicos para gestionar los contratos con el sector privado y orientar sus resultados hacia el interés general.
3. El sector público y el sector privado son complementarios, no sustitutivos (Mazzucato, 2014), pero el debate público actual está más centrado en una confrontación altamente ideologizada de lo público frente a lo privado que en una visión que compare las políticas públicas actuales con alternativas concretas factibles. Actualmente, el debate público en el ámbito de la CPP está muy polarizado y más enfocado en el instrumento (público vs. privado) que en el resultado (equidad, calidad, regularidad y

sostenibilidad del servicio). También se observa una erosión entre las palabras y su significado. Es frecuente utilizar términos como *privatización*, *remunicipalización* o *incorporación a la red pública* para referirse a servicios prestados por terceros de naturaleza y responsabilidad pública. Por este motivo, la tercera proposición de este estudio se centra en los efectos del uso de una retórica que conforma el debate público ideologizada y polarizada de los servicios prestados en colaboración con el sector privado.

### **1.3. CARÁCTER INNOVADOR DE LA INVESTIGACIÓN**

En la actualidad, la gobernanza pública se extiende a las redes de interacción entre el sector público y el sector privado. Ello conlleva una forma de gobernar más cooperativa, en que instituciones públicas y privadas participan en la formulación de las políticas públicas y en que la Administración realiza una transición desde las decisiones públicas unilaterales hacia fórmulas de persuasión y negociación, y desde la dirección jerárquica hacia fórmulas basadas en la coordinación y en la cooperación, para movilizar recursos y capacidades del sector público y del sector privado (Ponce, 2014).

A su vez, el Banco Mundial expone la necesidad de replantar el proceso de interacción entre actores públicos y privados a la hora de formular y aplicar las políticas, para poder abordar los desafíos a que se enfrentan actualmente los países (Banco Mundial, 2017). Pero, pese a su importancia, la dimensión mediática de la CPP y la percepción de los ciudadanos son aspectos poco analizados en profundidad en los estudios académicos, ya que normalmente los autores se centran en la interacción entre la Administración pública y el socio privado (Boyer y Van Slyke, 2019; Boyer, Van Slyke y Rogers, 2016; Chen et al. 2013).

Por ello, centrar la investigación en la función de la retórica de los servicios prestados a través de terceros (combinando el conocimiento científico con el

estudio de caso y las prácticas específicas) constituye un enfoque novedoso de la contratación pública para garantizar sus fines de interés público, mejorar su gobernanza, alinear la CPP con los intereses de los ciudadanos e incrementar el nivel de confianza en las instituciones.

Afrontar estos retos de investigación exige:

- 1) Un enfoque multidisciplinario para abordar, de forma sistemática, la función de la retórica en el desempeño y la valoración social de estas colaboraciones.
- 2) Analizar la función de la retórica del sector público y su papel en la generación del desempeño y la legitimación de las CPP para conseguir el interés general. Para ello, son imprescindibles una mayor comprensión y un mejor conocimiento de las actitudes de los actores que intervienen en estas colaboraciones y de los factores que influyen en la configuración de las percepciones y opiniones de la ciudadanía.
- 3) Un enfoque que permita combinar el conocimiento teórico con la observación de casos y prácticas reales en España de servicios públicos básicos, prestados con la colaboración de operadores privados.

#### **1.4. UTILIDAD**

Los gobiernos han recurrido a las colaboraciones o a los partenariados público-privados como un instrumento para obtener mejores resultados en sus políticas. Los factores principales que impulsan la mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos a través de las CPP son el menor grado de interferencia política, la transferencia del riesgo y el conocimiento técnico y de gestión más actualizado de los agentes privados (Boycko, Shleifer y Wishny, 1996; Hart, 2003). La evidencia empírica confirma que las CPP pueden reportar, efectivamente, mejoras en la eficiencia, pero ello no siempre ocurre. De hecho, pese a sus ventajas, las CPP han sido criticadas porque conllevan dificultades de gestión y de entendimiento entre los distintos actores (Klijn y Teisman, 2003).

Las organizaciones públicas y privadas presentan una serie de variables y de rasgos distintivos que las diferencian. Estas diferencias dificultan la fijación y la preservación de unos objetivos compartidos y el desarrollo de un sentido de comunidad entre las distintas partes implicadas en los proyectos. En las CPP, se identifica la presencia de diferentes dominios cognitivos que luchan por interaccionar unos con otros y que requieren un proceso de aprendizaje parcialmente compartido y coordinado. La comunicación es una herramienta básica para acercar posiciones entre los actores, alineando sus valores y sus expectativas, y para incrementar la coordinación, con el fin de obtener mejores resultados.

Conocer mejor las diferencias entre el sector público y el sector privado y saber el efecto que causa la forma de llevar a cabo la comunicación de estas colaboraciones puede ayudar a los gestores a comprender por qué las CPP no siempre tienen éxito (Reynaers y Van Der Wal, 2017). Además, conocer más a fondo los sesgos cognitivos y políticamente motivados que configuran el procesamiento de la información sobre los servicios públicos prestados a través de terceros, y las consecuencias que se derivan de no tener suficientemente en cuenta la percepción de la ciudadanía, puede ayudar a los gestores a comprender los numerosos casos de cancelaciones de proyectos de CPP por oposición y por percepciones públicas negativas (Chen et al. 2013; Zhang y Ali Soomro, 2016).

Como se ha comentado, en las democracias modernas la ciudadanía es un actor implicado activamente en la toma de decisiones. Por este motivo, una mayor comprensión de los factores que influyen en la configuración de las percepciones de la ciudadanía puede ayudar a alinear los proyectos de CPP con los intereses de la comunidad y proporcionar más conocimientos, tanto al sector público como al sector privado, para mejorar su gobernanza, de manera que puedan implementar proyectos que cumplan con los parámetros programados y cuenten con el apoyo público.

Además, las colaboraciones público-privadas forman parte de la tendencia actual de los gobiernos de involucrar al sector privado en alianzas colaborativas (Geddes y Wagner, 2013; Klijn y Koppenjan, 2016). No obstante, existen algunos estudios que han analizado las actitudes públicas con respecto a la contratación pública y a la privatización a gran escala (Battaglio Jr. y Legge Jr., 2009; Thompson y Elling, 2000), sigue habiendo muy poca evidencia académica sobre cómo la ciudadanía percibe las CPP.

Algunos estudios académicos sobre estas colaboraciones y sobre la opinión pública ponen de manifiesto las formas en que los líderes públicos miden las preferencias ciudadanas a la hora de implementar las políticas públicas (Monroe, 1979; Stimson, Mackuen y Erikson, 1995) y cómo vinculan la opinión pública con sus políticas públicas (Barabas, 2006; Page y Shapiro, 1983). Tanto en los Estados Unidos, como a escala internacional, con casos que incluyen desde China hasta el Reino Unido, hay ejemplos de fracasos de CPP por la oposición y la resistencia públicas (Chen et al. 2013; Ya Ni, 2012; Zhang y Ali Soomro, 2016).

La práctica de la CPP ha cuestionado durante años la necesidad de identificar la escala de apoyo ciudadano a este tipo de colaboraciones y qué tipo de personas se muestran a favor y/o en contra (Box, Marshall, Reed y Reed, 2001; Chen et al. 2013; DeLeon y Denhardt, 2000). Esta investigación puede proporcionar información al Gobierno y a sus socios privados para conocer mejor las expectativas de los ciudadanos, sus preferencias y su comprensión de los proyectos de CPP para reducir la oposición pública y gestionar proyectos que cumplan con el desempeño esperado.

Si entendemos que la democracia se basa en una opinión pública informada, es necesario facilitar una información verdadera y veraz para que los ciudadanos puedan participar y valorar la acción política, así como la elección de las mejores soluciones a los problemas colectivos. Los resultados de este estudio proporcionarán recomendaciones para la práctica de la CPP y para su estrategia de gobernanza y de comunicación, con el fin de alinear mejor los objetivos entre

las partes implicadas y las expectativas de los ciudadanos y mejorar la información y el conocimiento de los ciudadanos sobre estas fórmulas colaborativas.

En este sentido, el uso adecuado de la retórica permite el diálogo al establecer un puente entre el hablante y el oyente, un puente que requiere ciertas condiciones para que pueda producirse este diálogo. La retórica exige inteligibilidad en lo que se dice, veracidad por parte del hablante, verdad en lo que se afirma y justicia normativa. Sin estas condiciones, no hay diálogo, sino un discurso manipulador que destruye los puentes entre el hablante y el oyente y hace inviable la democracia (Cortina, 2020).

En la misma línea, la comunicación que pone en valor la buena gestión pública contribuye a generar confianza entre la ciudadanía y las empresas. Parece razonable considerar que, si hay buenos resultados y, sin embargo, la confianza de los ciudadanos y de los empresarios es baja, es decir, si hay un *gap* entre los logros de la Administración pública y la percepción que tienen los *stakeholders*, es que existe un problema de comunicación (Canel, 2019). Informar y educar mejor a la ciudadanía sobre el papel y el desempeño del Gobierno es una posible solución para reducir la desconfianza hacia la Administración pública y sus formas de implantar las políticas públicas a través de agentes externos (Wang y Wan Wart, 2007).

## **2. CAPÍTULO – MARCO TEÓRICO**

El objetivo principal de este apartado es en primer lugar, conocer y analizar la comunicación pública, lo que debe comunicarse y a quien debe comunicarse para, con posterioridad, analizar en profundidad como llevar a cabo esta comunicación a través de la retórica que conforma el debate público y analizar los principales determinantes que inciden en su configuración.

### **2.1. COMUNICACIÓN PÚBLICA**

El presente apartado analiza en profundidad el concepto de comunicación pública, su evolución y relevancia, las formas de comunicación y condiciones de validez para que esta se produzca.

#### **2.1.1. Definición y relevancia**

Como consecuencia de los rápidos cambios sociales actuales, el papel de la Administración Pública está evolucionando y la necesidad de crear y establecer relaciones con los ciudadanos está en el centro del debate actual (Canel Crespo y García Molero, 2013). En las sociedades democráticas modernas es donde la comunicación pública ha adquirido mayor relevancia debido a la variedad y complejidad de los procesos sociales en los que la ciudadanía desempeña un papel más activo de participación (Valencia Arias, Cuadro Rodríguez y Arias García, 2015).

La comunicación pública en las sociedades democráticas ha ido adquiriendo más importancia debido a la complejidad de los procesos políticos y del tejido social, definiéndose como una herramienta de diálogo para permitir una participación activa de la ciudadanía en la vida pública (Valencia Arias et al. 2015).

Los nuevos sistemas participativos que se han ido estructurando en los últimos años, configuran espacios comunes de la expresión de la diversidad ciudadana que demandan organizaciones públicas comprometidas con la ciudadanía a

través de la provisión de más y mejor información y comunicación pública (Waisbord y Amado, 2017).

La construcción de un modelo de Administración, basado en la colaboración mutua entre instituciones públicas y ciudadanía, donde el pluralismo de voces típico de las sociedades contemporáneas se tenga en cuenta, parece una alternativa para solucionar los problemas de interés general. El nuevo modelo de Administración pública que autores como Arena (2000) definen como Administración compartida, consideran al ciudadano como protagonista en la relación con la Administración y en su propio desarrollo personal.

En la gestión del bien público, las instituciones no solo actúan solas, sino que lo hacen activamente con otros actores del mercado y esta interacción se realiza mediante el intercambio comunicativo, siendo la comunicación la herramienta que permite tal cooperación (Bogdał, 2013).

La comunicación pública se define como las actividades comunicativas que tienen lugar en la esfera pública (Habermas, 1989) y que se refieren a asuntos de interés público y tienen una audiencia pública o a una parte interesada directamente por las actividades desarrolladas por la Administración pública (MacNamara, 2019).

La comunicación pública es una de las funciones más importantes del Gobierno ya que es directamente responsable de la mejora de tres aspectos: eficacia (aumentar el apoyo y la legitimidad para el desarrollo de programas), receptividad (conocer y responder a las necesidades de la ciudadanía) y rendición de cuentas (explicar la Administración y ofrecer mecanismos que mantengan la rendición de cuentas). La comunicación del Gobierno prevé tres funciones principales: informar, proponer o convencer para la implementación de políticas públicas e involucrar a los ciudadanos y los *stakeholders* (Banco Mundial, 2009).

La comunicación de las instituciones públicas es un proceso (que genera cambio), de intercambio (a través del cual se comparten realidades cognoscitivas



diferentes), simbólico (se transmite algo a través de representaciones), humano (se realiza entre actores libres), social (orientado a alguien distinto del yo) y transaccional (que interpreta algo o expresa la intención de quien comunica) (Canel, 2019).

La bidireccionalidad de la comunicación pública hace posible el diálogo y el encuentro de los dos actores sociales, Administración y ciudadanía, con referencia a asuntos públicos implementando estrategias de rendición de cuentas que puedan influir positivamente en la opinión pública (Habermas, 1985), y orientar a la ciudadanía a una plena y activa participación en la toma de decisiones (Valencia Arias et al. 2015).

La definición de comunicación pública tiene una doble acepción. En el sentido más extenso, se define como bidireccional o circular, a través de todas las actividades desarrolladas por la Administración pública con el fin de suministrar informaciones a la ciudadanía y viceversa. Mientras que, en sentido estricto, la comunicación pública se puede entender como un instrumento a través del cual la Administración (sujeto emisor) desempeña actividades comunicativas informando a los ciudadanos (sujeto receptor) (Galán, 2000).

A la hora de definir y analizar las diferentes definiciones, se hace una primera diferencia entre la comunicación interna, la comunicación que realiza la Administración hacia las personas que hacen realidad las estructuras públicas y la comunicación externa, la comunicación de la Administración hacia la ciudadanía, protagonista de la actividad administrativa (Criado Grande, 2009). La comunicación interna tiene como fin esencial buscar la eficiencia entre los actores, definir bien como se hace y como se debe hacer, involucrando a los *stakeholders*. La comunicación externa, dirigida a los ciudadanos, busca más la legitimidad, la reciprocidad y la rendición de cuentas.

Una de las principales dificultades del estudio terminológico de la comunicación pública es su polisemia (Galán, 2000). De hecho, esta complejidad se evidencia en el hecho que la definición más cercana a la comunicación de la Administración pública o comunicación del sector público es la de comunicación administrativa,

como ponen de relieve Bodgal (2013) y Canel (2019). Aunque existan numerosas fuentes e investigaciones sobre la comunicación pública en el mundo académico, no hay una definición específica de la misma (Canel y Luoma-Aho, 2018; Amado Suárez y Castro Zuñeda, 1999).

Como evidencia Alhama (2016), para poder analizar la comunicación pública y entender su valor y sus objetivos, es necesaria una depuración terminológica de las varias expresiones que hacen referencia a la comunicación pública. A continuación, se recopilan las principales nomenclaturas y especificidades (v. Tabla I).

Tabla I

**Diferentes definiciones de comunicación pública**

<b>NOMENCLATURA</b>	<b>DEFINICIÓN</b>	<b>AUTOR(ES)</b>
<b>Comunicación jurídico-formal</b>	Regula jurídicamente las relaciones entre los sujetos miembros del ordenamiento, suministrando información sobre normas y actos. Esta definición comporta la existencia de un sujeto emisor, la Administración pública y otro sujeto receptor, la ciudadanía.	Arena y Galán (2000)
<b>Información administrativa</b>	Proceso comunicativo unidireccional por parte de la Administración para hacer llegar diferentes mensajes al conjunto de los ciudadanos o a un segmento de ellos. Se enfoca en el compromiso de las organizaciones públicas a atender las necesidades informativas de los ciudadanos, adaptarse a sus exigencias, ofreciendo una información personalizada adecuada a las peculiaridades de los usuarios.	Canals (1987), Forn y Foxá (1988), Cerrillo (2000), Galán (2000), Gómez Camarero (2003)
<b>Comunicación Administrativa</b>	Es la comunicación de las instituciones públicas y puede ser unidireccional o bidireccional. Estos elementos definen su impacto sobre la	Canals (1987), Forn y Foxá (1988), Arena (1992, 2000) Galán (2000),

	gestión del proceso comunicativo.	Garnett (1997), Gardini (1996)
<b>Comunicación ciudadana</b>	Es una variante de la comunicación administrativa que sitúa el ciudadano en el centro del proceso comunicativo.	Pérez González (1988), MAP (2001), Puig (2003, 2009), INAP-DIRCOM (2007)
<b>Comunicación del sector público</b>	Es un tipo de comunicación que se refiere al uso de símbolos en las organizaciones públicas para lograr objetivos específicos.	Graber (1992, 2003)
<b>Comunicación de imagen</b>	Agrupar las actividades públicas que promueven la imagen estratégica de la institución misma, su marca y actividades.	Galán (2000), Canel y Sanders (2010)
<b>Comunicación gubernamental</b>	Comunicación de altos cargos políticos y directivos orientada a objetivos políticos, dirigida a influenciar la opinión pública, con el objetivo de mantener la reputación, obtener el máximo consenso posible, a través de una estrategia de relaciones públicas y de comunicación corporativa.	Canel y Sanders (2013, 2014, 2015), Howlett (2009), Riorda (2006)
<b>Comunicación institucional</b>	Instrumento estratégico que permite informar sobre sus servicios, contribuyendo a la información de la ciudadanía para fomentar el conocimiento y la participación social.	UNESCO (1980), Aranes (1996), Mouterde (1998), Martín (1999, 2006), Galán (2000), Salerno (2000), Díez Lobo (2004), Martínez Solana (2004), Garcia-Lopez (2001)
<b>Orientación y extensión pública</b>	Definidas como publicidad institucional ya que intentan influir positivamente sobre el ciudadano a través de campañas de información y formación con un claro objetivo social de utilidad pública.	Arceo Vacas (1988), García Nieto (1996), Benavides (1995), Herreros Arconada (1995), Canel (1999, 2007), Cólera

		Leirado (1999), Feliu García (2015), García López (2001), Alameda y Fernández (2002), Moreu (2005)
<b>Publicidad social</b>	Sirve para causas, problemáticas o cuestiones estrictamente sociales (programas sociales).	Alvarado (2003, 2009), Feliu García (2004), Alvarado y De Andrés (2005), Orozco (2007, 2010)
<b>Marketing social</b>	Extensión del marketing típica de las instituciones no lucrativas y también lucrativas enfocado en la idea del cambio social, orientado a la promoción de productos sociales en que están involucrados factores como las actitudes, las creencias y los comportamientos. El objetivo es transmitir el compromiso de la organización con los valores sociales asociados a su identidad.	Kotler y Zaltman (1971), Kotler y Roberto (1992), Moliner (1998), Leal (2000), Pérez Romero (2004)
<b>Marketing Público/Institucional</b>	Estrategia de marca de la institución pública en la comercialización de servicios, bienes o productos.	Moliner (1998), Rubio (2005), Moreu (2005)
<b>Relaciones públicas políticas</b>	El uso de medios de comunicación para comunicar la interpretación política sobre cuestiones específicas para obtener apoyo público y mantener su reputación con fines políticos.	Froehlich y Rüdiger (2006), Strömbäck and Kioussis (2011)
<b>Relaciones públicas del Gobierno</b>	Gestionar diferentes tipos de relaciones comunicativas con diferentes tipos de públicos	Lee (2207)
<b>Gestión de las noticias del Gobierno</b>	Variante estratégica de la información pública a través de la cual los gobiernos gestionan la comunicación para influenciar	Pfetsch (2008)

	la opinión pública controlando la agenda de los medios de comunicación.	
<b>Comunicación en el sector público</b>	Las actividades comunicativas apolíticas y apartidistas de la rama ejecutiva del Gobierno que no siguen ningún objetivo político ni programa electoral.	Glenny (2008)
<b>Comunicación de las instituciones públicas</b>	El proceso de intercambio de símbolos entre instituciones públicas y sus <i>stakeholders</i> .	Canel (2007)
<b>Comunicación de servicio público</b>	Tiene la finalidad de suministrar información sobre la prestación de servicios o la utilización de bienes públicos a sus usuarios.	Arena (2000), Galán (2000), García López (2001), (Criado Grande, 2009)
<b>Comunicación Pública</b>	Comunicación orientada a objetivos dentro de las organizaciones y entre ellas y sus <i>stakeholders</i> , que permite el desempeño de las funciones públicas en su marco cultural y/o político, con el propósito de construir y mantener el bien público y la confianza entre los ciudadanos y las autoridades.	Canel y Luoma-Aho (2018)
<b>Comunicación de la Administración Pública</b>	El intercambio de realidades cognoscitivas que se realiza entre organizaciones públicas, y entre estas y los públicos clave, orientado a asistir en el cumplimiento de la finalidad (la búsqueda del bien común), a través de servicios públicos, encarnado en una estructura orgánica de dimensión territorial y que articula y delimita la legitimidad de poder.	Canel (2019)

Fuente: Elaboración propia desde Alhama (2016) y Canel y Luoma-Aho (2018)

La clasificación, como refleja la Tabla I, resulta compleja ya que se compone de definiciones provenientes de diferentes ámbitos de investigación (estudios

organizacionales, relaciones públicas, comunicación política y comunicación organizacional) y la conceptualización de las nomenclaturas utilizadas en el mundo anglosajón y de habla hispana.

Expuestas las diferentes definiciones de comunicación, para el desarrollo del objeto de estudio utilizaremos la definición de comunicación pública, según Canel y Luoma-Aho:

*“La comunicación orientada a unos objetivos, entre las organizaciones y sus stakeholders, que facilita el desarrollo de las funciones del sector público en los distintos contextos culturales o políticos, y se lleva a cabo con el propósito de construir y mantener el bien público, así como la confianza entre ciudadanos y autoridades”* (Canel y Luoma-Aho, 2018, p.47).

Esta definición se considera importante por su amplitud y porque tiene en consideración todo tipo de organizaciones, tanto las públicas y controladas por el Estado, como todas aquellas que están involucradas en la provisión de servicios públicos y relaciona directamente el rol de la comunicación con la creación de valor público. Contempla las organizaciones públicas en sentido amplio e incluye un concepto de la comunicación ligado a la creación de valor y por tanto atribuye a la comunicación la posibilidad de hacer que los valores se hagan visibles.

La comunicación pública es esencial para el desempeño de la Administración pública y es parte integrante de su identidad. Permite lograr consenso en un contexto específico y en posibles conflictos de interés, y explicitar cual es la necesidad y el bien común, así como poner en contacto al administrador con el administrado, enfocándose en la provisión del servicio público.

### 2.1.2. Tipos de comunicación

Las principales formas a través de las cuales se puede realizar la comunicación pública, en el ámbito jurídico, son las que denominamos como: 1) comunicación

jurídico-formal, 2) comunicación-imagen, 3) comunicación administrativa y 4) comunicación de servicio (Galán, 2000).

- 1) La comunicación jurídico-formal regula jurídicamente las relaciones entre los sujetos miembros de una comunidad, suministrando información sobre normas y actos. Esta definición comporta la existencia de un sujeto emisor, la Administración pública y otro sujeto receptor, la ciudadanía. La comunicación entre la Administración y la ciudadanía se puede desarrollar de dos formas distintas: a través de la publicación o de la notificación. Las dos opciones tienen especificidades propias, aunque el objetivo es el mismo: llevar a conocimiento del interesado el acto administrativo que le involucra. Por lo tanto, debido a su objetivo de transmitir de manera efectiva el mensaje y asegurar que los destinatarios estén informados de tal comunicación, esta modalidad se considera un trámite formal (Arena, 2000).
- 2) La comunicación-imagen abarca todas las actividades públicas que promueven la imagen de la institución misma, su existencia y actividades (Galán, 2000). En este sentido la comunicación representa una contribución estratégica en la toma de decisiones para lograr los objetivos e intereses sociales, políticos y económicos (Canel y Sanders, 2010). La comunicación institucional (García López, 2001) es un recurso que permite a la institución pública informar sobre sus actividades, contribuyendo a una mejora del derecho a la información de la ciudadanía y de las obligaciones de la Administración para fomentar el conocimiento y la participación social (Aranes Usandizaga, 1997) y con el objetivo de establecer relaciones de calidad entre la misma institución y sus diferentes públicos (La Porte, 2003). La comunicación institucional tiene el propósito general de establecer y mantener una reputación favorable frente a los diferentes grupos de públicos de los que la organización depende (Cornelissen, 2008; Canel y Luoma-Aho, 2018).
- 3) La comunicación administrativa, información administrativa y/o ciudadana son tres expresiones que se refieren directamente al proceso

comunicativo. Sitúan al ciudadano en el centro de este e identifican mensajes orientados a la consecución de políticas públicas con la participación de los ciudadanos (Galán, 2000; Alhama, 2016).

La definición más cercana a la comunicación de la Administración pública es la comunicación administrativa (Canel, 2019). La comunicación administrativa es la que se dirige a convencer a la ciudadanía para que colabore con las instituciones públicas para conseguir el interés público (Galán, 2000). Esta modalidad de comunicación pretende tanto satisfacer el interés de los administrados, objetivo principal, como el interés de la misma Administración pública (Gardini, 1996).

- 4) La comunicación de servicio se refiere a la comunicación que, a nivel más específico, tiene la finalidad de suministrar información sobre la prestación de servicios o la utilización de bienes de la Administración pública a sus usuarios, mientras que a nivel más general se refiere a la totalidad de la actividad informativa pública (Galán, 2000; Arena, 2000; Alhama, 2016).

La definición de comunicación de servicio se considera importante para abordar el objeto de estudio, porque se enmarca en el contexto normativo español y se define como: *“Aquel tipo de comunicación pública que tiene como objeto suministrar información sobre los servicios prestados por la Administración a sus potenciales usuarios”* (Galán, 2000, b.45).

El fin inmediato de la comunicación de servicio es favorecer la posición del usuario para que colabore en la consecución de una finalidad de interés público con la convicción de que esta colaboración en el interés general proporciona también una utilidad personal al ciudadano (Tornos y Galán, 2000). Así, la Administración constituye un nuevo modelo de colaboración según la cual la ciudadanía se convierte en aliado de la Administración para realizar actividades de interés general.

La función pedagógica o educativa de la comunicación de servicio, es especialmente importante porque es a través de ella que el ciudadano tiene conocimiento para desempeñar sus actividades sociales desde la utilización



justa de los servicios públicos hacia la defensa de una posible vulneración de sus derechos (Galán, 2000).

En la esfera más propia del Derecho administrativo, el ciudadano como titular de derecho a la información tiene que ser informado de las prestaciones de servicios a las cuales tiene acceso con exactitud, inequívocidad, completitud y actualización. Estas cuatro reglas son comunes a toda información subministrada por la Administración y permiten que la información sea correcta y adecuada tanto en el contenido como en la tipología de transmisión (Tornos y Galán, 2000).

La falta de respeto de estos cuatro criterios provoca una infrutilización del servicio por desconocimiento de la existencia del mismo o una utilización incorrecta. Por lo tanto, es responsabilidad de la Administración no solo lo que se comunica, sino también como se comunica. En este sentido, los responsables de servicios públicos tienen el objetivo de mantener la comunicación como un requisito necesario a una prestación de servicios de calidad. De hecho, el objetivo de la comunicación y el modo de comunicar son dos aspectos intrínsecamente dependientes el uno del otro. La comunicación de servicio por lo tanto concibe la información sobre la prestación de servicios como parte integrante del servicio que la Administración pública provee a la comunidad (Galán, 2000).

### 2.1.3. Condiciones de validez de la comunicación

Nos parece interesante al objeto de estudio identificar las características y los requisitos de validez de la comunicación. Para que una información pueda considerarse adecuada y cumplir su función, debe reunir, como se ha dicho anteriormente, una serie de características: exactitud, inequívocidad, completitud y actualización: la exactitud de una información se entiende siempre que el contenido del conocimiento comunicado se corresponda con la situación real de los hechos a la cual la declaración se refiere. La información debe ser suficientemente exacta para permitir al destinatario ponerse en una aposición que le permita tomar sus propias decisiones. La inequívocidad significa que la

información debe ser clara y debe poder ser entendida por cualquier destinatario, excluyendo aquellas informaciones que tengan un contenido vago o ambiguo. La completitud de la información implica que se deben transmitir los conocimientos que sean necesarios para satisfacer las necesidades de los destinatarios de la información. La inequívocidad de la información significa que esta debe ser entendida por cualquier destinatario (Galán, 2000).

La evolución del papel de la Administración pública como consecuencia de los rápidos cambios sociales actuales está poniendo en el centro del debate la importancia de la comunicación y la necesidad de orientarla a la creación y al establecimiento de relaciones de confianza entre todos los actores sociales (Canel Crespo y García Molero, 2013).

Los gobiernos, las Administraciones públicas y los poderes del Estado tienen el deber moral de informar con un lenguaje claro, transparente y entendible (Cortina, 2020). Es un aspecto imprescindible para que cada país pueda tomar decisiones y cumplir con los objetivos para un desarrollo sostenible, encontrando soluciones a los problemas sociales y para que los administrados puedan comprender autónomamente el mensaje y participar activamente en la toma de decisiones que tiene efectos y consecuencias sobre sus vidas.

Una comunicación clara y transparente genera un vínculo de confianza entre el Estado y la ciudadanía. Según la Teoría de la Acción Comunicativa de Habermas, el lenguaje es el medio para estructurar y transferir conocimiento. Los participantes en la interacción comunicativa coordinan de común acuerdo sus acciones, introducen conocimiento y buscan definiciones comunes de problemas compartidos con el propósito de lograr un entendimiento (Habermas, 1999; 1985).

La palabra puesta en diálogo tiene por finalidad la comunicación entre los individuos y para poder lograrla es necesario tender un puente entre el hablante y el oyente. Cuando el hablante dice algo dentro de un contexto específico no solo se refiere a algo en el mundo objetivo (objetivamente observable), sino que hace también referencia a algo en el mundo social (conjunto de relaciones

interpersonales reguladas) y a algo que es parte del mundo subjetivo (el conjunto de experiencias y vivencias) (Habermas, 1999).

La teoría de la acción comunicativa exige la aceptación de cuatro condiciones de validez del habla para que se produzca el diálogo, que permiten el entendimiento mutuo entre quien habla y quien escucha: la inteligibilidad o claridad de lo que se dice, la veracidad del hablante, la verdad de como se dice y la justicia de las normas (Cortina, 2020; Habermas, 1999).

Respecto a la condición de inteligibilidad, la comunicación resulta imposible si el mensaje que se emite es incomprendible para el oyente. Un individuo que quiere llegar a un entendimiento con su interlocutor tiene que cuidar las normas lingüísticas (Habermas, 1999). Como hemos dicho anteriormente, los poderes del Estado tienen la obligación de utilizar un lenguaje claro, transparente y entendible (Cortina, 2020). De esta manera se genera un vínculo de confianza entre el emisor y el receptor, entre el Gobierno y la ciudadanía.

Un aspecto imprescindible para que la ciudadanía pueda comprender autónomamente el mensaje y participar activamente en la toma de decisiones, es comprender que el ser humano necesita conocimiento y no solo información, comprensión y no solo acceso, comunicación y no solo conexión (Cortina, 2017).

La claridad y la veracidad son derechos que reclama la ciudadanía y una obligación para el Estado. Por lo tanto, claridad, veracidad, verdad y justicia son requisitos indispensables hoy en día para garantizar la vida en sociedad en una condición de plena igualdad e inclusión, ya que es la comprensión mutua entre los sujetos del habla la que tiene que dirigir la vida pública (Cortina, 2017).

Aunque importante, la claridad es un constructo lingüístico que se rige por las normas del lenguaje, por lo tanto, no se analiza de la misma forma que los actos de habla y no explica la orientación del actor hacia el mundo. Por esa razón, la claridad o inteligibilidad no forma parte de las pretensiones de validez que son indispensables para lograr el mutuo entendimiento entre el hablante y el oyente (Habermas, 1999) y garantizar la vida en sociedad en una condición de plena igualdad e inclusión (Cortina, 2017).

Citando al filósofo Habermas:

*“El concepto de entendimiento (Verständigung) remite a un acuerdo racionalmente motivado alcanzado entre los participantes, que se mide por pretensiones de validez susceptibles de crítica. Las pretensiones de validez (verdad preposicional, rectitud normativa y veracidad expresiva) caracterizan diversas categorías de un saber que se encarna en manifestaciones o emisiones simbólicas”* (Habermas, 1999, p.110).

Habermas define las tres pretensiones de validez del habla: la rectitud, la veracidad y la verdad. Según el filósofo, el oyente pretende conocer la verdad de lo que se dice, esto es, el contenido de los enunciados y las condiciones de existencia de lo que se dice sin falsedad; la veracidad en la formulación de lo que dice como expresión de su pensamiento y manifestación de las experiencias vividas; y finalmente la rectitud para referirse a las acciones comunicativas legítimamente reguladas y acordes con el contexto normativo, es decir, la aceptación de un conjunto de normas y reglas compartidas por toda la comunidad (Rodríguez Pardo, 2011; Habermas, 1985; 1999).

Por lo tanto, cualquier acto de habla, según la teoría de la acción comunicativa, exige el respeto de la verdad de cualquier enunciado, la veracidad del hablante, y la rectitud, es decir cualquier acto de habla tiene que ser correcto en relación con su contexto específico y respetar las normas establecidas en el mundo social. En el momento en que se cuestione la ausencia de una de estas condiciones, se produce el rechazo del oyente (Rodríguez Pardo, 2011; Habermas, 1999).

Los actores involucrados en una acción comunicativa integran en un sistema los tres conceptos del mundo previamente mencionados (objetivo, subjetivo y social), y ese sistema constituye un marco de interpretación que los actores comparten y dentro del cual se pueden entender y encontrar consenso. Los tres mundos se relacionan por tanto con el actor social de la siguiente forma: mundo objetivo/verdad (como conjunto de todas las entidades sobre las que son

posibles enunciados verdaderos); mundo social/rectitud (como conjunto de todas las relaciones interpersonales legítimamente reguladas), y mundo subjetivo/veracidad (como totalidad de las vivencias del hablante, a las que este tiene un acceso privilegiado) (Habermas, 1985; 1999).

Es a través de las condiciones de validez, que los participantes pueden superar el mundo subjetivo de cada uno y entablar una conversación intersubjetiva (Habermas, 1999). Cada actor social tiene fines específicos e individuales, que en el contexto social conviven con los fines de los otros. La acción comunicativa es, por tanto, una herramienta que, a través de la comprensión verbal y la definición común de las situaciones específicas de cada individuo involucrado, permite juntar los planes de acción individuales y coordinar sus acciones a través de la interpretación cooperativa para lograr la comprensión mutua y llegar al objetivo compartido (Habermas, 1999).

La teoría de la acción comunicativa tiene especial importancia en el ámbito de la CPP, debido a que los actores involucrados en estas colaboraciones necesitan en mayor medida, para que sus proyectos tengan éxito, una comunicación que respete las tres condiciones de validez para alcanzar la coordinación de las acciones y el consenso entre las partes y lograr así un objetivo común.

Actualmente, el debate sobre el papel que juega la comunicación en la generación de confianza es relevante para nuestro objeto de estudio, ya que la confianza en un Gobierno tiene que ver con su integridad, fiabilidad y competencia y la comunicación puede tener un efecto significativo al identificar las fortalezas de la Administración pública (su buena gestión) y proyectarlas a su público (Canel, 2019).

Los resultados de algunos estudios demuestran una brecha entre los logros en la calidad de los servicios públicos y como los ciudadanos perciben esos logros y atribuyen el gap directamente a un problema de comunicación que juega un papel importante tanto en la reputación de la Administración pública, como en las expectativas de la ciudadanía hacia las competencias de la misma en enfrentar los cambios actuales y que ha empezado a ser considerada según su valor intangible, es decir un activo que genera beneficios futuros (Sanders y

Canel, 2015; Canel y Luoma-Aho, 2018; Luoma-Aho, 2008; Canel Crespo y García Molero, 2013).

Una mejor información y educación de la ciudadanía sobre el papel y el desempeño del Gobierno es una posible solución para reducir la desconfianza hacia la Administración pública y sus formas de implantar las políticas públicas a través de agentes externos (Wang y Wan Wart, 2007).

La reputación es un elemento central en la comunicación de la Administración pública y ha planteado cuestiones relacionadas con la responsabilidad y legitimidad de los gobiernos y consecuentemente con la confianza y expectativas de la ciudadanía hacia ellos (Sanders y Canel, 2015). Es importante tener en consideración el hecho que la reputación no es una realidad, sino que es un constructo social y colectivo que, sin embargo, se forma en los marcos mentales de los diferentes *stakeholders* involucrados (Luoma-Aho, 2008; Bromley, 1993; Deephouse y Carter, 2005; Hosmer, 1995; Rindova, Williamson, Petkova y Sever, 2005).

La reputación se basa en la credibilidad, confiabilidad y responsabilidad (Fombrun, 1996). Mantener una buena reputación, o cambiar la impresión negativa de los individuos hacia una institución, es una práctica compleja que requiere inversiones y un trabajo conjunto especialmente con referencia a la labor de la Administración pública, que provee productos intangibles (Fombrun, 1996; Luoma-aho, 2008). Sin embargo, una buena reputación crea un entorno operativo favorable a cambios políticos y a la implementación de políticas públicas en sus diferentes modalidades (Luoma-aho, 2008).

Una relación comunicativa de calidad permite una mayor confianza, implicación de los *stakeholders* y una comprensión mutua más significativa (Sanders y Canel, 2013; Canel Crespo y García Molero, 2013). Por otra parte, la participación ciudadana puede contribuir no solamente a responder a los retos actuales, sino que constituye una solución para conferir una mayor legitimación a la gobernanza (Fung, 2015).

## 2.2. RETÓRICA

El presente apartado tiene como objetivo principal conocer y analizar la retórica, su definición y evolución histórica, su abordaje en este estudio, así como su incidencia en la creación y desarrollo de las democracias modernas.

La retórica (*rethorike techné*) es el arte del discurso persuasivo (Yunis, 2013). Se define como la actividad del bien hablar o como la utilización del lenguaje con una finalidad persuasiva o estética, añadida a su finalidad comunicativa, sin amenazas o coacciones y es una capacidad innata del ser humano (Bonet, 2019). Puede ser entendida como el arte de encontrar en cada situación específica los medios de explicar y persuadir con palabras mediante el *logos* (el argumento), el *ethos* (la imagen general del orador) y el *pathos* (la conexión con el público) (Aristóteles, 2014). La retórica también se puede definir como el lenguaje público eficaz (Montolío, 2018).

La retórica nace en la época de Oro de la ciudad-estado en la Atenas del siglo V a.C., conocida como la *polis* griega por excelencia, de la mano de los sofistas. Es a través de la retórica que se produce el desarrollo de instituciones democráticas, un fenómeno de dominio griego en el que Atenas, por su particular riqueza, imperio e influencia cultural es el núcleo de desarrollo (Yunis, 2013; Bonet, 2019).

La retórica desde su origen responde a la necesidad del ser humano de comunicarse en la estructura sociopolítica en la cual vive, con el objetivo de convencer y argumentar dentro de la comunidad para producir el bien común y el conocimiento. Por lo tanto, la retórica se relaciona con la construcción social del ser humano y con la política. El objetivo del discurso retórico es persuadir a la audiencia y adaptar el lenguaje y el discurso al tipo de público al que el emisor se dirige (Yunis, 2013).

En la cultura occidental, descendiente de la cultura griega, la conversación, el discurso y el diálogo sirven para la organización del hombre en sociedad y permiten el debate sobre los asuntos públicos (Bonet, 2019). Mediante el

lenguaje se indica lo justo y lo injusto, lo bueno y lo malo; por lo tanto, su naturaleza revela la necesidad del individuo de manifestar su pensamiento en el escenario político (González-Domínguez, 2014).

El hombre es un *rétor*, un ser dotado de habla porque piensa, un *zôon logon ekhon*, un animal capaz de discurso, y a la vez *zôon politikon*, es decir, un animal político ya que posee la capacidad de relacionarse políticamente, y que, por lo tanto, a diferencia de los otros animales, es capaz de crear sociedades y organizar la vida en ciudades (Arendt, Cruz y Novales, 1993).

Este concepto creado por Aristóteles y desarrollado en el contexto del siglo XX por Hannah Arendt, en su obra *La condición humana*, considera que estas características del hombre son el punto de partida para analizar la condición del ser humano en el contexto moderno (Campillo, 2014), donde la retórica es una característica propia del individuo, único animal pensante, que expresa lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto a través del uso de los sentimientos para afectar el juicio de los demás.

La retórica tiene una importancia vital no solo en la construcción del discurso, sino también en la formación del hombre porque le permite, mediante el uso de las palabras, comunicarse socialmente (González-Domínguez, 2014).

### 2.2.1. Evolución histórica y definición

Es importante, para entender la connotación que tiene actualmente la retórica, analizar sus orígenes, fundamentados en el sofismo de la Grecia del siglo V a.C., y conocer tanto su evolución histórica como las bases de la construcción de la democracia. Los grandes pensadores y filósofos griegos, Sócrates, Platón y Aristóteles, cada uno maestro del otro, se diferencian por sus posturas específicas hacia la retórica.

#### *Los sofistas y la Democracia ateniense*

El siglo VI a.C. constituye un momento de gran cambio en Grecia. Por una parte, las ambiciones de poder de las familias aristocráticas se traducen en la



imposición e instauración de tiranías; por otra parte, el pueblo de la *polis* pide más poder y participación. Ante esta situación, algunos aristócratas dotados de *areté*, es decir la virtud para la guerra y la gestión de la ciudad-estado, se dan cuenta que, para poder vencer a las otras familias aristócratas, necesitan la fuerza del pueblo. En este contexto se otorga poder al pueblo de la *polis*, configurándose el embrión del sistema democrático en Atenas, en el que Pericles tiene un papel protagonista en su desarrollo e instauración, dando comienzo a la época de Oro de Atenas en el siglo V a.C. (Bonet, 2019).

Se desarrolla así la sofística, el primer movimiento cultural y filosófico clásico occidental en ocuparse de la cultura, la formación y la educación, representado entre otros por Protágoras y Gorjas. De hecho, a partir del siglo V a.C. los sofistas tienen un papel fundamental, orientando el pueblo de la *poli* griega a través de la educación. El objetivo principal de los sofistas es transmitir el saber y la inteligencia a través del discurso lógico, enfocándose en el valor persuasivo del *logos*, que significa explicar, hablar, pensar (Gutiérrez, 1999).

Los sofistas, creadores *avant la lettre* de la retórica, entendida como el arte del bien hablar, consideran que el hombre adulto se educa y se forma durante toda la vida y en concreto dentro de la vida de la *polis* y sus cuestiones públicas, cultivando especialmente su educación política (Bonet, 2019). Son los primeros maestros de la clase de los gobernantes de la *polis* (Gutiérrez, 1999), los que preparan a los jóvenes de la clase aristocrática para la carrera política y la gestión pública (Bonet, 2019).

Para los sofistas no existe una única verdad si no que tienen una concepción relativista de la verdad (Bonet, 2019) y su énfasis en la retórica se apoya en convencer de lo verosímil, a través del lenguaje y de la interpretación de las palabras. Su único objetivo es la utilidad del discurso para atacar o defender una causa. Por esa razón, según sus sucesores, fueron los responsables del deterioro de la justicia y de la decadencia ética en la gestión política de la ciudad y de la imagen, en última instancia, de la retórica (Gutiérrez, 1999).

## *Sócrates y Platón*

Los contrarios a los sofistas, desde Sócrates y Platón hasta los que actualmente debaten sobre la comunicación política del siglo XXI, perciben la retórica de forma despectiva, reduciéndola al arte del bien hablar, cuyo único fin es el de seducir a las masas sin dar ninguna importancia al contenido del discurso, para lograr sus fines personales y beneficios privados. La retórica ha sido considerada como un embellecimiento literario del discurso público, retomando la idea de sus creadores, los sofistas, que la propusieron como el arte del bien hablar o como un instrumento para engañar y manipular las ideas de las masas (Bonet, 2019).

Autores como Cattani (2011), toman distancia de la retórica sofista, definida como corrupta y corruptible, en la que no hay conexión entre el discurso (*oratio*) y la razón (*ratio*) y por lo tanto es percibida como una manera viciosa de razonar y fundada sobre bases irracionales, como un procedimiento falaz y superficial, como un arte engañoso indiferente a la distinción entre lo verdadero y falso y peligrosa por su capacidad demagógica y poder seductor.

Los partidarios de este tipo de retórica eran definidos como demagogos porque consideraban que el objetivo de la educación era impartir “su” verdad. Los sofistas manejaban el lenguaje buscando los argumentos más atractivos para lograr los objetivos de la clase aristocrática de la *polis*, favoreciendo sus intereses personales (Gutiérrez, 1999).

Sócrates fue el primer filósofo griego interesado en los problemas humanos éticos más que en la materia natural o física (Yarza, 1996). Hizo del diálogo el foco principal de su pensamiento filosófico y consideró la retórica como una herramienta capaz de desarrollar al ser humano desde una dimensión ética y política que permite una regeneración de la sociedad. Como los sofistas, Sócrates fue un maestro, sin embargo, sus ideas sobre la educación se distancian enormemente de la práctica educativa sofista. Para él, hay dos ideas fundamentales: la *psyché*, el alma, como centro y objetivo primordial de la educación y la *areté*, la virtud entendida como conocimiento que se puede enseñar (Gutiérrez, 1999).

El pensamiento sobre la retórica de Sócrates se puede deducir de la obra de su discípulo Platón, llamada *Gorgias*. En la primera parte, se resume la postura de Sócrates, en su crítica a los sofistas, según los siguientes argumentos:

- La retórica es un arte que no requiere conocimiento específico sobre el tema sobre el cual se habla o se escribe.
- No es realmente un arte ya que, si lo fuera, requeriría un cierto conocimiento de la materia en cuestión.
- La retórica es un talento para persuadir, no para argumentar desde la verdad, sino que permite al orador decir lo que su público quiere escuchar.

Platón es el filósofo que contribuye en mayor medida a determinar la concepción y la postura actual de la retórica (Ballacci, 2017). Su posición, tal y como se expresa en el *Gorgias*, es también muy crítica hacia la postura sofista, afirmando que la retórica debería ser condenada, tanto moralmente como políticamente, ya que puede ser fácilmente un instrumento de manipulación demagógica (Ballacci, 2017).

Pese a su postura contraria al uso sofista de la retórica, Platón acepta que con las palabras se puede ayudar a descubrir la verdad (Casado Velarde, 2013). Los pilares del pensamiento político y educativo de Platón son el conocimiento, la enseñanza, la virtud y la política. La enseñanza para él es el camino que conduce el ser humano al saber, y este camino coincide con un esfuerzo íntimo por encontrar la verdad. A través de la educación, el maestro intenta ayudar al discípulo, transformando su naturaleza, mediante el esfuerzo para encontrar la verdad en el cumplimiento de la virtud (Gutiérrez, 1999).

Según Platón, conocimiento y saber van de la mano, y confluyen en la acción del hombre que quiere empezar el camino hacia la verdad. Por esa misma razón, educación y política son indisolubles y representan también la unión entre poder y saber (Gutiérrez, 1999). En su obra *La Teoría de las ideas*, Platón explicita el objetivo ético de la virtud, que está basada en el conocimiento o saber y en el objetivo político, que está basado en guiar a la *polis* a través de ideales. De esta

forma, el filósofo-gobernante pone en práctica el arte de la dialéctica, que es el nivel más alto de la retórica (Cannavò, 2014).

### *Aristóteles*

Aristóteles (384-322 a.C.), alumno de Platón, es sin duda el erudito y maestro de la retórica más importante de la cultura occidental. Reconstruye la retórica de la crítica demoledora de su maestro y la define como el arte de encontrar en cada contexto singular, los medios adecuados para persuadir a través de las palabras (Bonet, 2019).

Para él, el hombre es por naturaleza un ser político y como consecuencia los ciudadanos de la *polis*, tienen la inclinación natural y el deber de participar activamente en la vida y el Gobierno de la ciudad (Núñez, 2011). La retórica se halla en cualquier tipo de comunicación humana y es la esencia del lenguaje (Casado Velarde, 2013).

La retórica, tal y como analiza Aristóteles en su obra maestra *Retórica* que pertenece al último periodo de su vida, representa el conocimiento de las cosas y es patrimonio común de todos los hombres, ya que de alguna forma todos ejercen la capacidad de examinar y sustentar un argumento, defendiéndolo y juzgándolo mediante argumentos contrarios (Cannavò, 2014).

En su estudio de los medios de persuasión, Aristóteles define tres tipologías de retórica que ofrecen un marco conceptual para entender cómo gestionar las actividades de persuasión. La retórica es una deliberación sobre las acciones humanas que se fundamentan en función de la audiencia, llamada retórica deliberativa; la retórica forense o judicial para juzgar con justicia y la retórica celebrativa donde el orador a través de su arte de hablar bien elogia o denigra a un adversario o un personaje público (Bonet, 2019).

Cuando se hace referencia a la retórica de Aristóteles, se toma la idea de la comunicación política, que cualquier político y ciudadano, en la *polis*, debería dominar para persuadir. En ese sentido, el filósofo identifica tres medios de persuasión que definen la capacidad de un orador: el *logos*, o argumento sobre un tema, el *ethos* o credibilidad que se transmite a través de las palabras y

finalmente el *pathos*, o la conexión con la audiencia, lo que transmitimos (Bonet, 2019).

Uno de los principios de la educación según Aristóteles, es preparar a la juventud en el debate/discusión sobre lo que es justo o injusto para ser un ciudadano diligente y autónomo que pueda ayudar a gobernar la ciudad. La comunicación y el diálogo entre los ciudadanos es lo que les permite desarrollar su vida ética dentro de la comunidad (Arenas Dolz, 2013).

La retórica aristotélica ofrece un lugar común que permite generar ideas sobre hechos concretos, principios de la acción y que ayudan a tomar decisiones racionales. El objetivo de la retórica según Aristóteles no es la persuasión, sino reconocer las formas y los argumentos retóricos que generan la credibilidad necesaria para convencer a la audiencia (Arenas Dolz, 2013). Según la perspectiva aristotélica, la retórica intenta proveer medios de credibilidad apropiados a cualquier tipo de argumentación:

*“(...) intenta convencer sobre lo que es verdad y proporciona a quien escucha los criterios para tomar una decisión; pone de relieve las experiencias y los valores en los que nuestras creencias se basan; es capaz de evitar la instrumentalización y a la vez aumentar el conocimiento; es el arte de dar buenas razones, a través del diálogo, para entender la búsqueda hacia la verdad; es capaz de garantizar el consentimiento entre personas razonables”* (Arenas Dolz, 2013, p.183).

El discurso retórico, vincula la ética y la política y se compromete con la verdad y la justicia. De hecho, según Aristóteles, la argumentación retórica tiene que apartarse de los falsos razonamientos y silogismos típicos de los Sofistas para intentar convencer con inteligencia respetando la voluntad de la audiencia, la justicia y la verdad (Álvarez-Santos, 2017).

Este aspecto del alcance social de la retórica comunicativa pone de relieve la importancia de la comunicación y la potencia de las palabras en la construcción

del discurso político; Aristóteles sostiene en su obra *Retórica* que el conocimiento del ser humano viene de la lógica y a través del lenguaje, que es una facultad natural del individuo, tiene la posibilidad de incidir en el mundo transformando el contexto de forma democrática (González-Domínguez, 2014).

### 2.2.2. Retórica y democracia

La retórica y el arte del discurso representan la mejor manera de hacer comunicación política en un sistema democrático (Martin, 2013). Por esta razón, el ejercicio democrático de las sociedades modernas requiere la utilización de la retórica deliberativa de Aristóteles, tanto en la vida pública como en el ámbito de la educación, ya que el ser humano necesita la comunicación para dar sentido a las cosas y tener una visión crítica de la acción humana. Es en este contexto, que la retórica se transforma en un “resorte de la praxis” como lo define Arenas Dolz (2009), para la construcción de una ciudadanía activa y de una cultura ética crítica.

En este sentido, la *Teoría de la acción comunicativa* de Habermas (1989), propone un modelo comunicativo que se basa en la retórica deliberativa, inclusivo y con la implicación de todas las partes, permitiendo una mejor gestión de la complejidad del tejido social (Dube, Facal y Mazouz, 2009). Esta comprensión mutua entre todas las partes es posible porque el lenguaje responde a los denominados *universales pragmáticos*, es decir, tres condiciones básicas para que las relaciones lingüísticas entre las partes funcionen:

*“la verdad (que hace referencia al mundo exterior y a los objetos), la veracidad (que hace referencia a los sentimientos del interlocutor) y la rectitud (que hace referencia a las normas y las creencias compartidas)”* (Dube et al. 2009, p.296).

Los universales pragmáticos constituyen, también, el fundamento que hace posible la racionalidad democrática, es decir la aplicación de la acción comunicativa, observando los principios de las relaciones sociales de

argumentación, de consenso y de provisionalidad que prevé una revisión de los acuerdos en el caso que aparezcan nuevos argumentos (Dubé et al. 2009). El lenguaje es el aspecto que permite dar sentido, verdad y valor a las relaciones y a los acuerdos. En otros términos, la ética discursiva permite la interacción entre sujetos iguales y con identidades diferentes, que a través de un proceso de socialización construyen una comunidad de valores, es decir, un espacio donde cada individuo puede realizar su identidad personal, logrando un consenso universal (Alcina, 2012).

La palabra es el medio más propiamente humano para construir la vida en común, que permite al ser humano, animal social, deliberar conjuntamente sobre lo justo y lo injusto, lo adecuado y lo inadecuado. La palabra es la base de la comunidad política (Cortina, 2020).

La aportación de Habermas permite enfocar el discurso sobre la importancia de la retórica en las democracias modernas. La democracia es comunicación y se basa sobre la comunicación. Es justamente a través esta que la ciudadanía informada hace correcto uso de la retórica, herramienta de sabiduría y virtud, como parte activa de los procesos de decisión democrática y de conciencia crítica sobre la actuación de las instituciones (Arenas Dolz, 2009).

En la comunicación pública, en la que el lenguaje tiene una relación directa con la democracia, es necesaria una información verdadera, veraz y con respecto a las normas para que los ciudadanos puedan participar y valorar la acción política. Sin estas condiciones, no es posible que la ciudadanía participe en la toma de decisiones de la vida política y en la valoración de la elección de las mejores soluciones a los problemas colectivos.

Si el lenguaje se manipula, se tergiversan las palabras y se deteriora la participación de la ciudadanía en la vida política y en la elección de las mejores soluciones, haciéndola incluso inviable. Cuanto más se tergiversa el lenguaje, mayor es el deterioro de la democracia, cuya fortaleza radica en la transparencia, en la claridad y en la verdad (Sartorius, 2018).

Es precisamente la corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y la sociedad en una gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos y las diferencias entre los actores públicos y privados que participan en los proyectos, lo que hace necesario analizar, en el apartado siguiente, los factores específicos que inciden en la configuración de la retórica de la CPP.

### **2.3. PRINCIPALES DETERMINANTES DE LA RETÓRICA DE LA CPP**

El objetivo principal de este apartado es analizar los principales factores determinantes en el uso de la retórica y comprender cómo inciden en la construcción del debate de la CPP. Para ello, analizaremos las diferencias entre el sector público y el sector privado, los marcos mentales y los sesgos cognitivos y políticamente motivados de los individuos, el estereotipo, la metáfora y el contexto institucional en el que se desarrollan los proyectos de CPP.

#### **2.3.1. Diferencias entre el sector público y el sector privado**

Las organizaciones públicas y privadas poseen una gama de variables y rasgos distintivos que las diferencian. Analizar estas diferencias y entender tanto su origen como los efectos que causan en la CPP es de interés a nuestro objeto de estudio. En este sentido, el análisis de la literatura y de estudios sobre la revisión de trabajos empíricos muestra que las diferencias entre el sector público y el privado son tan grandes como las diferencias metodológicas que las han estudiado (Esteve y Ysa, 2010).

Diversos autores consideran que la principal diferencia entre sector público y sector privado es su propiedad: mientras la empresa privada es propiedad de los accionistas, los socios o los emprendedores, las instituciones públicas lo son de los miembros de la ciudadanía (Rainey, Backoff y Levinf, 1976; Rainey y Bozeman, 2000; Boyne, 2002). Esta diferencia principal se asocia con otras diferencias adicionales, como la financiación y el control (v. Tabla II).



Tabla II

**Dimensiones diferenciales entre sector privado y público**

<b>Variable</b>	<b>Sector Público</b>	<b>Sector Privado</b>
<b>Propiedad</b>	Colectividad / Comunidad política	Socios / Accionistas / Emprendedores
<b>Financiación</b>	Impuestos	Pago Clientes
<b>Control</b>	Fuerzas Políticas	Fuerzas de mercado

*Fuente: adaptación desde Boyne (2002)*

Mientras que los organismos públicos se financian por impuestos, el sector privado se financia por honorarios pagados por los clientes (Niskanen, 1971; Walmsley y Zald, 1973). Y mientras que las organizaciones del sector público están controladas por fuerzas políticas, las del sector privado están controladas por fuerzas de mercado. Estas tres dimensiones (propiedad, financiación y control) generan diferentes efectos sobre el comportamiento del sector público y del sector privado que se organizan en cuatro categorías: entorno organizativo, objetivos, estructura y valores de gestión (v. Tabla III). (Boyne, 2002).

Tabla III

**Diferencias entre sector privado y público**

<b>Categorías</b>	<b>Efectos</b>
<b>Entorno organizativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las organizaciones públicas son más abiertas a las influencias del entorno</li> <li>▪ El entorno de la Administración pública es menos estable</li> <li>▪ Los directivos públicos se enfrentan a presiones competitivas menos intensas</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los objetivos de las organizaciones públicas son distintos</li> <li>▪ Los objetivos de los organismos públicos son más difusos</li> </ul>
<b>Estructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las organizaciones públicas son más burocráticas</li> <li>▪ Más burocracia en la toma de decisiones</li> <li>▪ Los funcionarios públicos tienen menos autonomía de los superiores</li> </ul>
<b>Valores de gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los directivos del sector público son menos materialistas</li> <li>▪ La motivación para servir al interés general es mayor en el sector público</li> <li>▪ Los gestores públicos tienen un compromiso menor con la organización</li> </ul>

*Fuente: adaptación desde Boyne (2002)*

Considerando el entorno organizativo, las Administraciones públicas se enfrentan con una gran variedad de actores involucrados en la provisión de servicios (complejidad), por lo tanto, se pueden considerar como “sistemas abiertos” fácilmente influenciados por eventos externos en la consecución de las necesidades de la comunidad (permeabilidad) y donde el control político puede cambiar el ciclo de las políticas públicas y redefinirlas (inestabilidad) aunque haya una ausencia de presiones competitivas, ya que el sector público tiene una posición dominante en la provisión de servicios, por ejemplo en el ámbito de la educación y de la salud (Boyne, 2002).

Con referencia a los objetivos de ambos sectores, el autor evidencia que la Administración pública tiene objetivos distintivos, mientras el sector público busca la equidad y la rendición de cuentas, el sector privado busca maximizar los beneficios. Además, estos objetivos son más difusos que en la contraparte privada ya que las Administraciones públicas definen sus objetivos por procesos políticos con apoyo de diferentes grupos con intereses diferentes. Con referencia a la estructura de las organizaciones públicas, Boyne (2002), por su parte, evidencia las características específicas de la estructura organizativa pública por el alto nivel de trámites burocráticos en la toma de decisiones, una menor flexibilidad y mayor aversión a tomar riesgos, comparada con la contraparte privada.

Siguiendo con los valores, la principal diferencia evidenciada entre el sector público y el privado se encuentra en la motivación y las ambiciones de los empleados públicos, que a diferencia de los empleados del sector privado son menos materialistas y tienen un mayor deseo de servir al interés general y al bienestar de la sociedad. Los managers, por su parte, están comprometidos en mayor medida con los objetivos de la empresa de la cual forman parte, y están motivados para lograr recompensas económicas y satisfacer el interés del cliente o del consumidor (Boyne, 2002).

Según algunos autores, hay además una controversia en la cual los dos sectores, Administración pública y empresa privada, interpretan y perciben negativamente a la contraparte, basándose en las tradicionales características estereotipadas de maximización del beneficio por un lado y burocracia por el otro (Van Der Wal y De Graaf, 2007). En otros términos, la Administración y los funcionarios públicos (los burócratas) son percibidos como disfuncionales, ineficientes, con pocas capacidades y vinculados a reglas restrictivas. Mientras que las empresas privadas y los empresarios suelen ser descritos como codiciosos y poco éticos, cuyo único interés moral es puramente económico y se centra en aumentar los beneficios sin tener en cuenta los efectos que sus acciones pueden tener sobre el entorno y el interés colectivo (Van Der Wal y De Graaf, 2007).

La imagen general obtenida en Estados Unidos y en los Países Nórdicos denota que tanto el sector público como el privado tienen percepciones bastante tradicionales sobre los valores más importantes de cada sector: para el sector público los valores primordiales son la rendición de cuentas, la equidad, la legalidad, la incorruptibilidad y la fiabilidad; mientras que para el sector privado son la rentabilidad, la eficiencia y la eficacia. La Administración pública percibe el sector privado como menos fiable, honesto y corruptible, mientras que la empresa privada percibe al sector público como menos eficiente, responsable y con pocas competencias (Van Der Wal y De Graaf, 2007). La siguiente tabla constituye una adaptación del análisis de Nutt y Backoff (1993), y a modo de resumen, pone de relieve las diferencias contextuales entre los dos sectores.

Tabla IV

#### Diferencias entre sector privado y público

Factor	Sector Privado	Sector Público
<b>Mercado sectorial</b>	El comportamiento del comprador define el mercado	Los órganos de supervisión constituyen el mercado
<b>Cooperación vs. Competencia</b>	Competencia en ofrecer un servicio	Colaboración en la provisión de servicios
<b>Limitaciones</b>	Autonomía y flexibilidad limitadas solo por la ley	Mandatos y obligaciones limitan la autonomía y la flexibilidad
<b>Control de transacciones</b>	Puede requisar el desarrollo de ideas	No puede requisar el desarrollo de ideas
<b>Propiedad</b>	Inversores que utilizan indicadores financieros de éxito	Ciudadanos actúan como beneficiarios e imponen sus expectativas sobre actividades y conducta
<b>Objetivos</b>	Sólidamente claros y fijados; eficiencia es la preocupación principal	Cambiantes, complejos, asociados al conflicto y difíciles de especificar; equidad es la preocupación principal

Fuente: adaptación desde Nutt y Backoff (1993)

La CPP es una puesta en común de capacidades, inversiones y responsabilidades entre el sector público y el privado, dos actores que presentan motivaciones, culturas, objetivos y procesos estratégicos muy distintos, que a veces parecen dificultar estas relaciones (Reynaers y Van Der Wal, 2017). Sin embargo, las diferencias siguen siendo poco estudiadas y fundamentadas a nivel teórico. Entre las opciones para explicar estas diferencias, los autores ponen de relieve la percepción de los actores involucrados, a veces fundadas sobre estereotipos, que pueden depender del papel que cada actor juega en la CPP, el sector, el tipo de colaboración y el compromiso durante el proceso.

Los resultados del estudio de Reynaers y Van Der Wal (2017) se pueden resumir evidenciando que cuando los participantes en la CPP hacen referencia a las diferencias sectoriales, los actores confirman las clásicas hipótesis (por ejemplo: objetivos de la Administración pública más difusos; las organizaciones públicas y la toma de decisiones son demasiado burocráticas; el sector privado persigue el beneficio) y que estas diferencias -sobre todo a nivel de cultura y de *modus operandi* entre los dos sectores- son percibidas normalmente de forma negativa o sospechosa.

La antropóloga Jacobs afirma que el sector público y el sector privado tienen sistemas diferentes de moral y valores y sistemas diferentes de hacer, siendo ambos válidos y necesarios. Sin embargo, tienen poco conocimiento el uno del otro y todavía menos conocimiento sobre su integración (Jacobs, 1992).

Tradicionalmente, la percepción que el sector privado tiene sobre el sector público y viceversa es de carácter moral y se basa en las grandes diferencias de valores culturales, estratégicos y organizativos en la toma de decisiones, como sostienen Van Der Wal y De Graaf (2007). Son precisamente estas diferencias las que hacen pensar que un mayor conocimiento de cómo se articulan los procesos mentales y morales en la toma de decisiones puede ser de utilidad a nuestro objeto de estudio.

### 2.3.2. Marco mental

El marco mental o también llamado marco moral, es el sistema conceptual que articula nuestro pensamiento, la forma de ver el mundo y desde el que entendemos todo lo que nos rodea. Los marcos mentales juegan un papel muy importante en la toma de decisiones y provocan una lógica de pensamiento específica (Lakoff, 2009; Haidt, 2012).

Para estos autores, la adopción de un marco por parte del sujeto no es una elección voluntaria y racional, sino que está causada por la activación inconsciente de las sinapsis cerebrales en el contexto en el que interactúa y construye la base de su valoración moral. Los marcos mentales son poco permeables a las evidencias contrarias. Una vez fijado el marco mental solo se acepta como verdadero lo que coincide con ese marco y no se valoran los aspectos que lo contradicen o quedan fuera de él. Esto explica que en procesos deliberativos las personas no cambien de opinión aun cuando se les presentan evidencias contrarias a la posición que defienden.

El neurolingüista Lakoff sostiene que los juicios morales no son racionales, sino que se fundamentan sobre metáforas, imágenes, valores, ideas que se construyen dentro de marcos mentales bien definidos y que sirven para conectar a los individuos a una fuente moral (Lakoff, 2007). Es decir, dichos marcos se activan a través de una asociación de imágenes o de una metáfora y surgen de forma inconsciente sensaciones positivas o negativas.

El autor expone el ejemplo del cambio climático: el discurso político americano sustituye el concepto de “calentamiento global” por el de “cambio climático”, explicando que este último tiene una connotación positiva y menos aterradora, debido al hecho que el adjetivo “climático” se asocia a palmeras que oscilan y no a ciudades inundadas, y el término “cambio” no connota causas humanas, sino naturales, ya que es el clima que ha cambiado por sí mismo (Lakoff, 2010).

La conexión entre moral y emoción se evidencia, según Lakoff, en que lo que provoca en el individuo una sensación positiva se considerará moral, mientras lo

que produce rechazo se considerará inmoral (Lakoff, 2010). Por esa razón, los neuropolíticos afirman que el comportamiento moral y político es inconsciente y responde a emociones provocadas por el contexto ambiental en las conexiones cerebrales. La neuropolítica ha puesto de relieve la importancia de las emociones en el pensamiento moral como intrínsecamente dependientes de marcos mentales predefinidos y difícilmente modificables.

Pérez-Zafrilla (2018) afirma, recopilando el pensamiento de Taylor (1996), que nuestro pensamiento se articularía en torno a marcos proporcionados por la comunidad de pertenencia del individuo, definidos como marcos referenciales. Según el autor, el marco referencial no es arbitrario, sino que es fruto de la relación con colectivos con los que el individuo está comprometido, que conforman su identidad y lo reconocen. Los marcos referenciales se construyen por unos bienes a los que el sujeto reconoce unos valores superiores independientemente de los deseos o intuiciones y vienen dados por los colectivos a los que pertenece el sujeto y que conforman también su identidad moral (Taylor, 1996). Para este autor, los sujetos cambian de marco cuando reconocen en el marco de otro grupo un sentido superior de lo valioso y entonces lo incorporan en el suyo (Taylor, 1996).

Siguiendo la misma línea, diversos autores señalan que nuestro pensamiento se articula en marcos proporcionados por la comunidad a la que pertenecemos. Son precisamente las diferencias entre los marcos la causa del descuerdo moral entre los sujetos (Taylor, 1996; Cortina, 2013; Pérez-Zafrilla, 2018).

El marco mental o marco moral se configura como un mecanismo adaptativo del proceso evolutivo del ser humano para adaptarse al contexto y sobrevivir, es decir, el proceso evolutivo del ser humano ha dotado al cerebro de códigos morales que prescriben la defensa del grupo y que permiten construir sobre una primera reacción emocional, los razonamientos y juicios morales que permiten dar una respuesta social, el marco moral salva al grupo porque es la forma de salvar a la persona (Cortina, 2013).

Cortina analiza la aportación académica a la comprensión de la moralidad y destaca las conclusiones en las que coinciden los autores más relevantes de la neurociencia en las siguientes premisas:

- a) Existe una vinculación entre las áreas cerebrales y nuestro razonamiento moral.
- b) Hemos adquirido, por la evolución, unos códigos “morales” en el cerebro que prescriben la defensa del grupo. Esta defensa se realiza desde una primera impronta emocional que se conforma en el cerebro antes que la razón y permite una respuesta social inmediata.
- c) La moral es un mecanismo adaptativo. La evolución ha seleccionado aquellas conductas que hacen posible la supervivencia y la moral es un conjunto de valores, virtudes y normas que nos sirven para adaptarnos y sobrevivir.
- d) Los juicios morales son instintivos y en su formulación intervienen en gran medida las emociones. Los sujetos responden de forma intuitiva, automática, desde la emoción (Cortina, 2013).

En la literatura académica, hay unanimidad respecto a que las emociones juegan un papel central en la formación de la toma de decisiones y a que aparecen y se conforman antes que la razón. Los códigos “morales” que configuran el marco mental están estrechamente ligados a la emoción que se conforma antes que la razón y por este motivo, para cambiar los códigos morales es necesario hacer un gran esfuerzo racional (Cortina, 2013). Especialmente importante para nuestro objeto de estudio es el valor y el poder del relato, porque son las palabras las responsables de la activación de los marcos mentales o morales (Lakoff, 2010).

El individuo y la configuración de sus marcos mentales- es claramente dependiente de su entorno social, por lo tanto, estos marcos son permeables a la evolución de la sociedad y a la evolución del rol del Estado. En el escenario del siglo XXI, el sector público, el privado y la ciudadanía están entrelazados, y resulta imposible aislarlos porque son parte integrante del sistema y de la asunción de responsabilidades en la construcción del bien común (Cortina y



Conill, 2014).

Desde esta perspectiva, la moral y el derecho son complementarios y están profundamente relacionados; las normas constituyen la dimensión exigible del fenómeno moral y los modelos de CPP están en esta dimensión de exigencia moral (Cortina, 2013). Es precisamente esta dimensión moral de la CPP, la que pone de relieve el poder de la comunicación en la percepción de su idoneidad para conseguir el interés general, ya que el marco moral se activa a través de las palabras (Lakoff, 2007).

A modo de ejemplo, observamos que en el debate público es frecuente la utilización de palabras como privatización para referirse a la CPP. Savas (2000) sostiene que el concepto de CPP tiende a confundirse con la privatización, que tiene una connotación más negativa que la CPP. La confusión de ambos términos ante el ciudadano activa e influye de forma negativa en su marco mental y moral.

### 2.3.3. Sesgo cognitivo

Como veremos a continuación, las creencias previas de los individuos son determinantes para interpretar la información que se proporciona de la CPP.

Es bien sabido que el potencial de la ventaja colaborativa depende de la capacidad de cada socio de aportar diferentes recursos al proyecto. Estos recursos varían en función de las diferencias institucionales y organizacionales, que producen las tensiones propias de cualquier iniciativa de colaboración (Huxham y Beech, 2003; Ospina y Saz-Carranza, 2010).

La diversidad entre los actores públicos y privados de valores, estrategia, cultura, *modus operandi*, organización y contexto puede crear una serie de dificultades de comunicación, relación o discrepancia entre los individuos que cooperan. Los valores de cada una de las partes que intervienen en la CPP y su falta de empatía provocan la aparición de una distancia cognitiva entre ellas. Las organizaciones

que se mantienen muy distantes, desde el punto de vista cognitivo, no comparten unas mismas percepciones y unos valores básicos y, por tanto, no pueden alinear sus objetivos ni sus competencias. Ello dificulta, no solo la implementación de la CPP, sino también su gestión.

Hay que señalar que se habla de distancia cognitiva para referirse al hecho de que cada individuo percibe y da sentido a su mundo de acuerdo con categorías mentales únicas, que se desarrollan a lo largo del tiempo en un contexto determinado. La distancia cognitiva se refiere pues a la percepción que los individuos tienen del mundo, de la realidad contextual y de las relaciones según categorías mentales específicas que desarrollan durante las experiencias de relación social, profesional y educativa (Nooteboom, Van Haverbeke, Duysters, Gilsing, y Van Den Oordc, 2007). Cuanto más diferentes son estas experiencias personales, mayor es la distancia cognitiva entre los actores (Caloffi y Gambarotto, 2017).

Cuando la distancia cognitiva es demasiado grande, la colaboración, en vez de ser percibida como un estímulo positivo, es vista como una amenaza a la seguridad y a la identidad específica de cada actor involucrado (Cappellin, 2011). En estos casos, los agentes implicados interpretan la misma realidad de diferentes maneras y definen su intencionalidad para actuar en función de estas interpretaciones distintas (Weick, 1995; Weick et al. 2005). Esta desalineación cognitiva puede llevar a adoptar comportamientos descoordinados.

Paralelamente, el concepto de distancia cognitiva también se define a nivel de organización. Así, las organizaciones que están muy alejadas desde un punto de vista cognitivo no comparten ni percepciones, ni valores básicos y, por tanto, no pueden alinear sus competencias y objetivos (Caloffi y Gambarotto, 2017).

En las CPP, la distancia cognitiva entre las organizaciones que participan en estos acuerdos (Administraciones públicas y empresas privadas) es grande, como también lo es la distancia entre los agentes que forman las organizaciones (funcionarios públicos y empleados del sector privado) con experiencias y expectativas profesionales muy diferentes.

De la misma postura son Klijn y Teisman (2003), que afirman que la distancia cognitiva se basa sobre las especificidades, tanto de las organizaciones que participan, de sus sistemas de referencia y de acción, procesos y estrategias utilizadas en la toma de decisiones, como de los agentes que forman estas organizaciones (responsables políticos, funcionarios, empresarios, etc.) debido a sus diferentes contextos y experiencias profesionales. De hecho, la distancia cognitiva consecuencia de la diferente intencionalidad de cada uno de los actores involucrados y de la especificidad del contexto social, produce frecuentemente malentendidos, conflictos y estrategias frágiles que ralentizan los proyectos de CPP (Klijn y Teisman, 2003; Carrillo, Robinson, Anumba y Bouchlaghem, 2006).

Observamos así que estudios realizados sobre la percepción de las diferencias entre la gestión pública y la gestión privada dentro de los proyectos de colaboración intersectorial, concluyen que cuando los miembros del proyecto perciben diferencias sectoriales, por lo general, evalúan las diferencias de forma negativa y ambos sectores consideran la cultura y la forma de gestionar del otro sector con cierto recelo y negatividad (Reynaers y Van der Wal, 2017).

Klijn y Teisman (2003) señalan algunas de las dificultades que conlleva esta colaboración entre ambos sectores; es probable que los actores involucrados tengan diferentes objetivos, así como percepciones y antecedentes distintos. Del mismo modo, Herranz Jr. (2008) ha descrito las dificultades causadas por las diferencias entre los distintos sectores en la gestión de redes. Estas distintas preferencias y creencias de los actores implicados pueden causar dificultades en la relación entre los actores y en consecuencia en la gestión del día a día de la CPP.

Saz-Carranza y Longo (2012) analizan la lógica institucional en las iniciativas de CPP. Recomiendan que los gerentes reconozcan las diferencias sectoriales, en especial las diferentes lógicas institucionales. Estos deben tratar de movilizar la legitimidad de la colaboración con los diferentes agentes y partes interesadas y facilitar la interacción de los socios proporcionando espacios de aprendizaje conjunto. Tradicionalmente, las organizaciones de los sectores público y privado

han seguido trayectorias muy distintas en relación a la comunicación y promoción de la CPP con sus audiencias.

Las organizaciones que están muy distantes, desde el punto de vista cognitivo, no pueden alinear sus competencias ni sus objetivos y, por tanto, no pueden cooperar con éxito, ni siquiera estableciendo una asociación. Sin embargo, el contexto juega un papel importante a la hora de reducir o aumentar la distancia cognitiva de los agentes, así como en alentar o desalentar la innovación, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de relatos sociales que respaldan y ponen en valor la colaboración o, por el contrario, aquellos que respaldan el comportamiento opuesto (Nootboom, 2000; Nootboom et al. 2007; Wuyts et al. 2005).

Caloffi y Gambarotto (2017) analizan la distancia cognitiva entre diferentes actores del sector de la construcción en Italia y Eslovenia, a partir de un análisis textual. En concreto, se centran en cuatro actores: los políticos, los técnicos de la Administración, las empresas y las asociaciones. El análisis detecta la presencia de diferentes dominios cognitivos que pugnan por interactuar unos con otros y que requieren un proceso de aprendizaje parcialmente compartido y coordinado que permita la comprensión mutua y favorezca la puesta en común de objetivos (Caloffi y Gambarotto, 2017).

Las organizaciones deben ser conscientes de que, al cooperar con otros en alianzas, es necesario realizar una compensación entre la oportunidad del valor de la diferencia cognitiva y el riesgo de malentendidos. Es decir, para que la colaboración pueda ser posible y rentable, los actores o las organizaciones necesitaran encontrar aspectos básicos (percepciones y valores) que se puedan compartir para poder mínimamente alinear competencias, objetos y motivaciones (Nootboom et al. 2007).

Diversos autores reconocen que mantener relaciones sostenibles y generar confianza entre las partes interesadas son factores clave para gestionar la complejidad de estos proyectos con éxito (Eriksson y Westerberg, 2011; Ey, Zuo y Han, 2014; Pryke y Smyth, 2012). Sin embargo, pocas contribuciones

académicas han profundizado en la comprensión de los mecanismos que conducen a desarrollar confianza entre las partes en un contexto caracterizado por actores que tienen diferentes objetivos, percepciones y antecedentes.

La distancia cognitiva entre los agentes involucrados en la CPP incrementa su complejidad. El hecho que éstos tengan racionalidades diferentes o dificultades de adaptación o de comunicación aumenta la distancia entre ellos, generando incomprensiones y sospechas. Este aspecto es evidente en los proyectos donde los actores involucrados públicos y privados sufren de los estereotipos típicos de la dualidad entre público vs privado (Zardet y Pierre, 2007).

A su vez, la distancia cognitiva que ejemplifica la diversidad de los agentes públicos y privados tiene una función importante en la construcción de la confianza mutua (Caloffi y Gambarotto, 2017). La confianza es un factor clave del éxito de estas colaboraciones y, en consecuencia, abordar las diferencias sectoriales, así como las percepciones mutuas de estas diferencias, desde el inicio del proyecto, aparece como un factor clave para generar confianza (Van Slyke, 2006; Fernández, 2009; Reynaers y Van der Wal, 2017).

En definitiva, explicar a las diferentes partes implicadas en un proyecto complejo, cuál es el objetivo común y cuáles son las habilidades de los demás agentes para conseguir este objetivo compartido, facilita la búsqueda de *partners* y el trabajo colaborativo. La confianza entre las partes no se limita a mejorar la comunicación, sino que contribuye también a reforzar el entendimiento mutuo, a alinear las diferentes estrategias y a resolver cualquier obstáculo en el proceso de toma de decisiones.

Por el contrario, la desalineación cognitiva de los distintos agentes lleva a adoptar comportamientos no solo descoordinados, sino de desconfianza. Por tanto, la configuración de la comunicación no solo tiene el papel de favorecer el entendimiento entre los actores para propiciar en la CPP, sino también el de generar confianza entre las partes implicadas. Como ya se ha comentado, es precisamente, en los procesos de política pública de alta complejidad y

polarización, como es el caso de las CPP, donde la dimensión de la retórica adquiere más importancia.

En este sentido, en las colaboraciones intersectoriales, la calidad de la argumentación retórica a la hora de definir y compartir unos objetivos claros y concretos y de sociabilizar los impactos conseguidos, es un factor determinante para el desempeño de la CPP y su valoración social.

#### 2.3.4. Sesgo motivado políticamente

La literatura académica sugiere que es probable que los individuos procesen la información basándose en sus creencias preexistentes, lo que se define como razonamiento motivado (Kahan, 2016). La teoría del razonamiento motivado se basa en que los individuos tienden a enfatizar la información que es coherente con sus creencias existentes (Kunda, 1990). Según esta teoría, el procesamiento de la información está impulsado por objetivos direccionales, que persiguen llegar a conclusiones que se ajusten a las creencias previas, más que por objetivos de precisión, que interpretan la información objetivamente correcta (Taber y Lodge 2006; Kunda 1990).

El sesgo motivado políticamente implica que el procesamiento de la información se basa en objetivos direccionales, en lugar de objetivos de precisión (Taber y Lodge, 2006). Es decir, mientras que un objetivo de precisión significa interpretar cuidadosamente la información para llegar a una conclusión objetivamente correcta, los objetivos direccionales se refieren al razonamiento destinado a llegar a una conclusión que se ajuste a creencias o actitudes anteriores (Kunda, 1990).

Así, el procesamiento de la información de los ciudadanos está impulsado por un razonamiento con motivaciones políticas (Baekgaard y Serritzlew, 2016; Kunda 1990; Taber y Lodge, 2006). Los individuos tienen creencias generales y valores que reflejan ampliamente su percepción del mundo y condicionan inconscientemente su manera de procesar la información. El objetivo del

razonamiento políticamente motivado es la protección de la identidad, es decir, la formación de creencias de una persona afín a los valores compartidos por su grupo de pertenencia (Cohen, 2003; Greene, 2013; Sherman y Cohen, 2006; Westfall et al. 2015).

Las creencias generadas por esta forma de razonamiento expresan la identidad de grupo del individuo. Este comportamiento, que se define como razonamiento políticamente motivado (Jost, Hennes y Lavine, 2013) sugiere que, en el caso de la evaluación de los servicios públicos, los individuos son propensos a evaluar a un proveedor de servicios de manera diferente según sus creencias y motivaciones políticas.

De esta manera, la característica distintiva del razonamiento políticamente motivado es la disposición del individuo de extraer nueva información según su propia predisposición política más que de criterios convergentes con la verdad. Este aspecto, según Kahan (2016), está demostrado por el experimento hecho con partidarios políticos de polos opuestos en el que, tras el análisis de la misma evidencia, se mostraban cada vez más polarizados. Por lo tanto, el razonamiento políticamente motivado formará previsiblemente creencias conformes con la postura que mejor se ajuste a las predisposiciones previas del individuo (Kahan, 2016).

Hay que señalar también que las actitudes implícitas son asociaciones mentales automáticas y espontáneamente activadas entre un concepto y los sentimientos (positivos o negativos) que este genera. Por ejemplo, la asociación mental automática del Gobierno con la ineficiencia o del sector privado con una mayor eficiencia (Marvel, 2015a).

La literatura psicológica sugiere que las actitudes de las personas y la forma en que estas procesan nueva información están moldeadas por valores y creencias predisuestas (Baekgaard y Serritzlew, 2016; Slothuus y de Vreese 2010; Taber y Lodge 2006).

Independientemente del origen de sus creencias, los individuos pueden interpretar la nueva información de una manera consistente con sus preconcepciones. Las creencias previas pueden dar forma a las actitudes reales de los individuos a través de procesos distintos. En primer lugar, las personas pueden sacar conclusiones porque parecen más plausibles y coherentes con sus creencias previas (Petersen, Skov, Serritzlew, y Ramsøy, 2013). En segundo lugar, los ciudadanos ponen el foco en un tipo de información que es conforme a sus creencias previas y descartan la información que no lo es, para que el proceso de razonamiento de la información sea consistente con sus propias predisposiciones (Hvidman, 2019).

Por lo tanto, las creencias previas, que reflejan los valores políticos y la ideología de los ciudadanos, pueden tener un impacto sobre la interpretación y la forma de presentar la información de desempeño (Baekggard y Serritzlew, 2016).

Incluso cuando los actores pretenden ser racionales, la suposición de racionalidad perfecta no es descriptivamente realista ya que el razonamiento humano no es neutral y el sesgo es un proceso automático e inconsciente (Taber y Lodge, 2006), por lo que los individuos se involucran en el razonamiento políticamente motivado sin darse cuenta (Baekggard y Serritzlew, 2016).

Por tanto, en contextos en que una postura sobre hechos relevantes se acepta como cercana a la identidad que define un grupo específico, se espera que los individuos den crédito a la información que tiene patrones coherentes con la postura de su respectivo grupo (Kahan, 2016).

La investigación empírica sugiere también que las creencias implícitas de los individuos influyen en su actitud y en la configuración de la toma de decisiones (Marvel, 2015b). Esto también se aplica a la información sobre el desempeño de las organizaciones públicas y privadas.

En el ámbito de las políticas y los servicios públicos, la mayoría de las cuestiones son controvertidas y las personas tienden a tener opiniones previas sobre estas cuestiones (Baekggard y Serritzlew, 2016). Según las predicciones de la teoría



del razonamiento motivado, cuando el individuo se enfrente a una nueva información que sea inconsistente con las creencias previas, tenderá a interpretar dicha información de una manera que sea coherente con sus creencias (Baekggard y Serritzlew, 2016).

Hawkins y Nosek (2012) demuestran que la identificación implícita del individuo con un partido predice sus preferencias políticas hacia un estado de bienestar conservador o liberal. Por lo tanto, es muy probable que los agentes se mantengan firmes en sus creencias anteriores (Baekggard y Serritzlew, 2016) ya que pueden ser opiniones y/o perspectivas profundamente arraigadas e inconscientes difíciles de cambiar (Marvel 2015b).

Las preferencias políticas generan pues actitudes implícitas que influyen inconscientemente en el procesamiento de la información y en la toma de decisión (Marvel, 2015b). Los investigadores que analizan la Administración pública conductual argumentan que la interpretación ciudadana sobre la información de desempeño del sector público y del sector privado no es racional u objetiva, sino que está distorsionada por sesgos políticamente motivados que determinan la interpretación de la información sobre la CPP (Van den Bekerom, Van der Voet y Christensen, 2020).

#### 2.3.5. Estereotipo

El estereotipo es definido como una “ayuda a la explicación”, es decir, permite a quien explica transferir una parte de la información a quien percibe la información de una manera más fácil y refleja una postura moral (Eldin, 2016). Los estereotipos o las creencias se fundamentan en el ámbito de los valores personales que constituyen el núcleo del sistema cognitivo y de los marcos mentales. Los valores difícilmente se pueden modificar ya que este proceso comporta una reorganización masiva de todo el sistema de creencias (Posner y Warren, 1982).

La creación del estereotipo se produce cuando los individuos se identifican con su pertenencia a una específica categoría social y una vez estereotipados, los individuos son clasificados según sus características positivas o negativas (Eldin, 2016). El estereotipo, reflejando una postura moral, permite hacer suposiciones y a veces, perpetrando mitos infundados sobre un grupo, devalúa el comportamiento y las capacidades de gestión de los individuos relacionados con dicho grupo.

Los estereotipos actúan también sobre las políticas públicas, la comunicación y el discurso y en general sobre la reputación corporativa, es decir, la percepción colectiva sobre una organización. Específicamente, la reputación de la Administración pública se ha construido en general sobre los estereotipos negativos, debido a que es vista como burocrática, lenta y poco reactiva a las necesidades de la comunidad (Eldin, 2016). Además, los resultados del estudio de Eldin (2016) evidencian que el sector privado tiene una percepción negativa de los servicios públicos y de la cultura organizativa de la Administración pública, causada por el bajo rendimiento de los funcionarios públicos.

En la CPP existen elementos de recelo y reticencia causados por preconceptos, falsos mitos y creencias que se enmarcan en las representaciones mentales que los actores públicos y privados tienen a la hora de tomar decisiones. Tradicionalmente, la percepción que el sector privado tiene sobre el sector público y viceversa, es de carácter moral, ideológico o normativo y se basa sobre las diferencias de valores culturales, estratégicos y organizativos en la toma de decisiones, como sostienen Van Der Wal y De Graaf (2007).

Entonces, los dos sectores, Administración pública y empresa privada, interpretan y perciben negativamente a la contraparte, basándose en las tradicionales características estereotipadas de maximización del beneficio por un lado y burocracia por el otro. La Administración y los funcionarios públicos (los burócratas) son percibidos como disfuncionales, ineficientes, con pocas capacidades y vinculados a reglas restrictivas. En cambio, las empresas privadas y los empresarios suelen ser descritos como codiciosos y poco éticos,

y con un interés puramente económico, para aumentar sus beneficios sin tener en cuenta los efectos que sus acciones pueden tener sobre el entorno y el interés colectivo (Van Der Wal y De Graaf, 2007).

En resumen, tanto el sector público como el privado tienen percepciones bastante tradicionales sobre los valores más importantes de los dos sectores (para el sector público: rendición de cuentas, legalidad, incorruptibilidad, fiabilidad; para el privado: rentabilidad, eficiencia, eficacia). Así, la Administración pública percibe el sector privado como menos fiable, honesto y corruptible, mientras que la empresa privada percibe el sector público como menos eficiente, responsable y con pocas competencias (Van Der Wal y De Graaf, 2007).

#### 2.3.6. Metáfora

El uso de metáforas en el discurso político es fundamental (Lakoff y Johnson, 1980). Los dos autores, padres de la lingüística cognitiva, consideran la metáfora como una herramienta constitutiva de la moral humana, ya que permite desarrollar puntos de vista, creencias, valores y juicios morales y guía la comprensión y la interpretación de los eventos sociales o políticos (Lakoff y Johnson, 1980).

Específicamente, Lakoff sostiene que los juicios morales en el comportamiento político no son racionales, sino que se fundan sobre metáforas, imágenes o valores que se construyen dentro de marcos mentales bien definidos y que sirven para conectar a los individuos a una fuente moral (Lakoff, 2007).

La metáfora es un marco sutil pero fuerte, que da forma al significado y tiene efectos significativos sobre las decisiones y los comportamientos que los individuos tienen a nivel político y económico. De hecho, las metáforas crean un contexto de familiaridad para el individuo a través de la asociación, y actúan como centro de la organización de ideas y valoraciones (Pérez-Zafrilla, 2018; Lakoff, 2007).

La teoría retórica y lingüística sostiene que los mensajes metafóricos abstractos llevan una implicación débil, que permite a la persona que interpreta un mensaje generar múltiples consideraciones menos sensibles a los contraargumentos, haciendo así el mensaje en su conjunto más persuasivo (Williams, 2013).

La importancia de la utilización de la metáfora en el discurso se asienta en el hecho que transmite un mensaje socialmente aceptado y que difícilmente cambiará los marcos mentales (Pérez-Zafrilla, 2018). El objetivo justamente que la metáfora quiere lograr, es producir rechazo o aprobación en la opinión pública de forma irracional e inconsciente sobre las decisiones o acciones que se toman en relación con un evento específico o tema, reproduciendo la dicotomía clásica de lo bueno y lo malo en el pensamiento del ciudadano. De hecho, el recurso más fácil a la hora de activar los marcos mentales es la metáfora, especialmente en momentos de gran tensión mediática o atención política en los cuales ésta se repite constantemente (Pérez-Zafrilla, 2018).

Este último aspecto permite activar el marco mental que la metáfora provoca y consecuentemente reforzar los patrones morales de la opinión pública. La capacidad que la metáfora tiene de activar el marco mental y la valoración moral es el factor que explica por qué las personas no cambian de opinión delante de evidencias contrarias. Como ya se ha expuesto, el marco mental hace que solo los aspectos que encajen con el marco pasen como verdaderos y una vez sea imperante, no habrá manera de modificarlo, si no que cualquier argumento en contra le dará más fuerza (Pérez-Zafrilla, 2018).

La idea central de Lakoff es que la metáfora, más allá de ser un aspecto formal del lenguaje y el centro de toda reflexión de valores, permite estructurar conceptos a partir de otros, creando un escenario de confianza en el individuo. La forma en que realizamos este proceso depende de nuestra experiencia directa en el mundo (Lakoff, 2007).

La potencia de la metáfora, que impregna la vida cotidiana, se explica a través de una de las metáforas más comunes hoy en día, que es la de la guerra. Hay términos que hacen referencia directa a la guerra: *lucha*, *derrota*, *supervivencia*,

*batalla o victoria, enemigo, etc.* y que se aplican a circunstancias diferentes. La mayoría de las veces son utilizados por la clase política a la hora de hablar de un problema social que es una prioridad de la agenda política (Lakoff y Johnson, 1980).

En el discurso público, la metáfora de la “*Guerra a x*” es dominante ya que es bastante extendida a nivel social a la hora de hablar sobre problemáticas importantes como la pobreza, el analfabetismo, las enfermedades (Lakoff y Johnson, 1980). De hecho, cuando una enfermedad es pensada en el contexto de la guerra, se activan una serie de marcos: el cáncer es el enemigo, el doctor es el comandante, el paciente es el combatiente y el equipo médico es el aliado. En el caso de la “*Guerra al cáncer*” la potencia de esta metáfora actúa a nivel psicológico y cultural y da fuerza a la idea que los tratamientos actuales dominaran la enfermedad (Dragusin, 2014).

A su vez, el análisis de la metáfora permite a quien la utiliza descalificar o desvalorar tanto posiciones políticas, como grupos sociales o individuos que amenazan el orden preestablecido o la identidad del estado nación (Musolff, 2012).

La utilización de términos como la *guerra contra la privatización* llevan toda una serie de valores sociales y emocionales que no solo influyen la interpretación de las declaraciones, sino que también activan marcos específicos que podrían dar espacio a actitudes morales hacia la CPP.

En numerosos medios de comunicación, encontramos ejemplos de metáforas en el ámbito de la CPP, en concreto en el servicio de suministro de agua a poblaciones o en el servicio de salud. Nos referimos a la utilización de términos como: “Manual de combate contra la privatización sanitaria” – *infolibre.es*; “Remunicipalización: Agua de todos, agua para todos” – *elsaltodiario.com*; “Un agua muy turbia” – *elperiodico.es* o “Aguas revueltas” – *elpais.com*.

La repetición comunicativa de la metáfora, con clichés y etiquetas en las deliberaciones políticas crea un proceso de manipulación y adoctrinamiento de

la opinión pública, activando los marcos mentales y los juicios morales precedentes (Pérez-Zafrilla, 2018).

### 2.3.7. Contexto institucional

El objetivo principal del apartado siguiente es analizar si la configuración del debate público de la CPP está condicionada por el contexto institucional en el que se desarrollan estos proyectos. Sabemos que la capacidad del sector público es muy relevante para articular relaciones entre organizaciones públicas y privadas y para establecer incentivos equilibrados entre la empresa y el Estado (Banco Mundial, 2017). Por este motivo, en el presente apartado, analizamos la calidad de gobierno y el control de la corrupción, la capacidad de las Administraciones para gestionar estos proyectos, la integridad y los niveles de confianza de los ciudadanos en las instituciones, en las empresas, en las organizaciones no gubernamentales y en los medios de comunicación.

#### 2.3.7.1. Calidad de gobierno

La calidad de gobierno es un factor clave para entender el desarrollo socioeconómico de un país (Holmberg, Rothstein y Nasiritousi, 2009) y tiene importantes efectos sobre una serie de fenómenos sociales y económicos, tanto a nivel individual, por ejemplo, el apoyo ciudadano al Gobierno (Anderson y Tverdova 2003), como a nivel social, por ejemplo, la estabilidad democrática (Mungiu-Pippidi, 2006; Rose y Shin 2001; Zakaria 2003).

Según Rothstein y Teorell (2008) la calidad de gobierno (QoG) se define como el trato de forma imparcial del Gobierno a cualquier agente con los que se relaciona (ciudadanos, empresas y entidades sociales) independientemente de la posición social, económica, política, cultural o étnica. Es decir, el trato del Gobierno de acuerdo con lo establecido en las normas legales del país sin discriminación por la posición social, económica, política, cultural o étnica de los ciudadanos, empresas o entidades con las que se relaciona (Lapuente 2010).

En las últimas dos décadas, la investigación académica apoya la hipótesis de que la "calidad institucional" entendida como la forma de actuar con imparcialidad del Gobierno, es un factor causal para entender las diferencias en el desempeño socioeconómico entre las comunidades políticas (Charron, Lapuente y Annoni, 2019).

Tal como reportan Charron et al. (2019), los Estados que tienen una escasa imparcialidad se asocian con un alto nivel de corrupción, un Estado de Derecho débil, con menores niveles de desarrollo económico (Mauro, 2004), mayor desigualdad de ingresos (Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 2002) y niveles más bajos de bienestar general (Helliwell y Huang, 2008).

Tal como reporta Lapuente (2010), la definición de Rothstein y Teorell (2008) permite entender por qué países con sectores públicos tan diferentes, como Singapur o Dinamarca, se encuentran en el grupo de países con mejor calidad de gobierno. Los países con una mayor puntuación en los indicadores que definen la calidad de gobierno también muestran una alta puntuación en el control de la corrupción, la calidad de la burocracia, la eficacia gubernamental y la protección de la propiedad privada.

A nivel empírico, la calidad del Gobierno se representa con frecuencia entre los indicadores de resultados de la "calidad" de las políticas implementadas por el Gobierno, como, por ejemplo, el control de la corrupción, el Estado de Derecho o la eficacia del Gobierno (Charron y Lapuente, 2011).

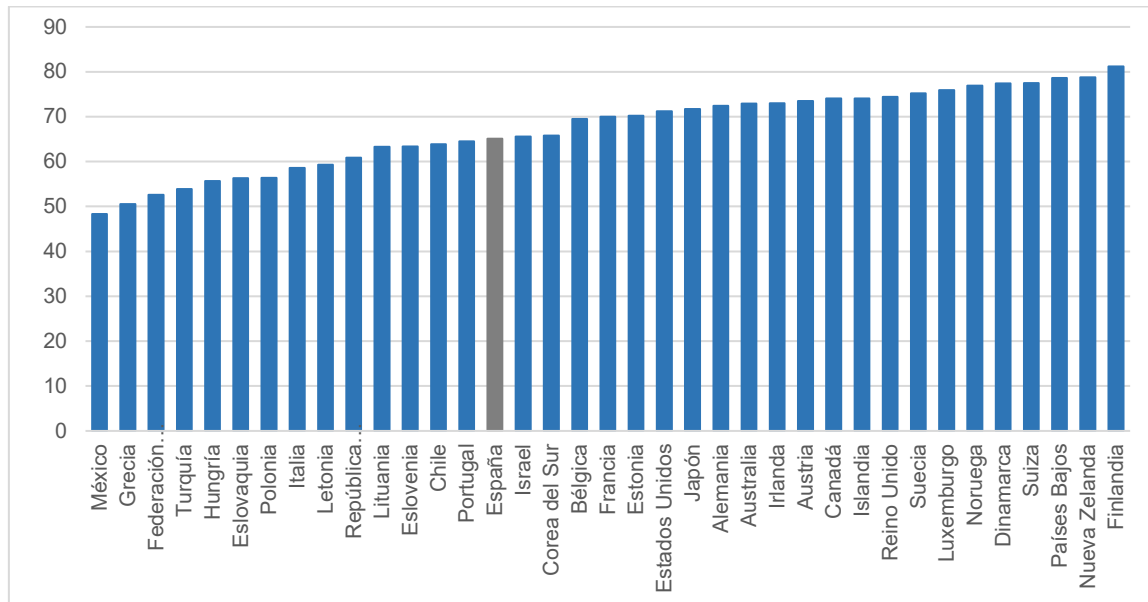
Sin embargo, la calidad de gobierno no puede definirse únicamente como la ausencia de corrupción, como afirman Rothstein y Teorell (2008), ya que existen muchas otras prácticas que generalmente no se consideran corrupción, como clientelismo, nepotismo, amiguismo, discriminación y casos en que las agencias públicas son "capturadas" por los grupos de interés que se establecen para regular y controlar, que también deben incluirse (Rose-Ackerman 2004).

A través de un análisis comparativo entre los países de la OCDE, el *Global Competitiveness Index 4.0* del World Economic Forum de 2019, muestra en el

Gráfico I la calidad de los gobiernos medida según la protección de los derechos de propiedad y de protección intelectual, la ética y el nivel de corrupción, la influencia indebida, el nivel de desempeño del sector público y la seguridad.

Gráfico I

**Calidad de las Instituciones Públicas**



Fuente: World Economic Forum 2019

El gráfico II muestra, sobre el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional de 2019, el nivel de corrupción y la consecuente calidad de control de la Administración pública en los países de la OCDE.

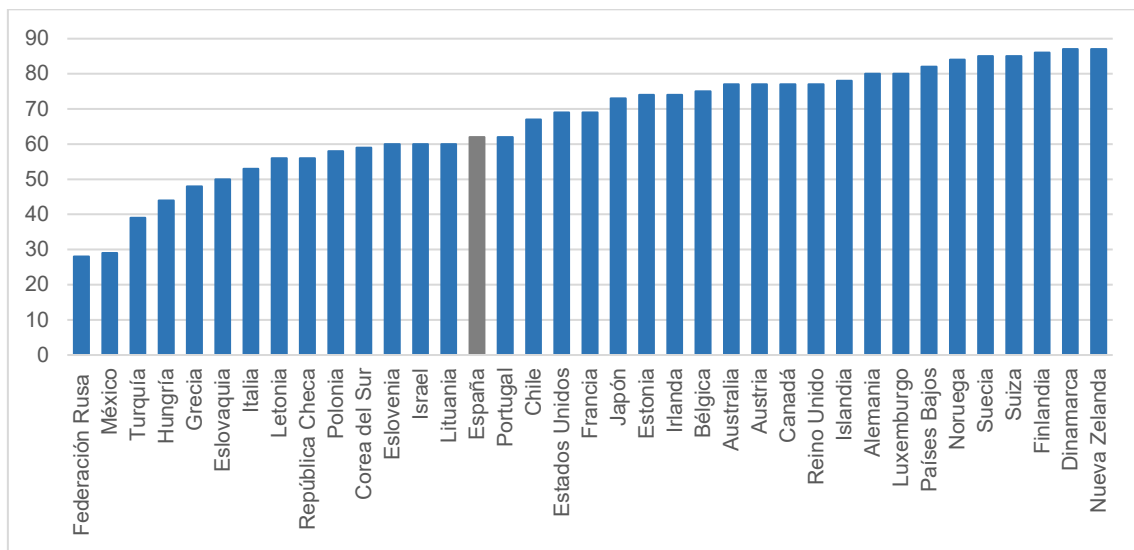
El Índice de Transparencia Internacional mide los niveles de corrupción en el sector público de un país, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción). Consiste en un índice compuesto, basado en diversas encuestas a expertos y empresas, que tiene en cuenta indicadores como el ofrecimiento y la recepción de sobornos, la malversación de dinero público, el escándalo político o financiero, el fraude electoral, la compra de información en los medios de comunicación, el tráfico de influencia, el financiamiento ilegal de partidos políticos y los concursos amañados de obras públicas. A mayor puntuación, por tanto, menor percepción de corrupción. En 2019, España junto con Portugal, se ubica en el puesto número 22 entre los 36



países de la OCDE. Este gráfico corrobora el análisis de Lapuente (2010), según el cual países europeos del área mediterránea, y en particular, España y Portugal han sido superados o igualados por países no europeos que han avanzado notablemente en el control de la corrupción y la calidad burocrática, como Chile.

Gráfico II

### Índice de Percepción de Corrupción



Fuente: *Transparencia Internacional 2019*

La calidad de gobierno se utiliza también, desde una perspectiva normativa, para diseñar políticas o reformas institucionales destinadas a mejorar la prestación de los servicios públicos (Lapuente, 2010). Sobre esta base, se supone que la confianza de los ciudadanos en la Administración pública puede estar positivamente relacionada con los resultados del servicio público (Van de Walle y Migchelbrink, 2020). Tal como evidencian los autores, los ciudadanos también tienen expectativas normativas con respecto a la justicia, la imparcialidad y la ausencia de corrupción al evaluar las instituciones públicas (Van de Walle y Migchelbrink, 2020).

Cuando un gobierno no es imparcial con referencia a grupos sociales específicos, reduce el nivel de confianza de sus ciudadanos, así como el bienestar de los grupos excluidos (Rothstein y Eek, 2009). Además, una baja calidad de gobierno también puede producir decisiones políticas perjudiciales

para el medio ambiente, por ejemplo, una menor calidad del agua (Damania, Fredriksson y List, 2003; Welsch 2004).

Debido a que estos indicadores entre países tienden a estar altamente correlacionados, en la literatura académica se habla de calidad de gobierno como una característica general a todos los países (Tabellini, 2008). Tal como Charron et al. (2019) evidencian, la mayoría de los estudios sobre la gobernanza y corrupción en una perspectiva comparativa se han enfocado a nivel nacional (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2009). Sin embargo, un reciente aumento de los estudios centrados en la calidad de gobierno ha demostrado que las diferencias regionales son a veces mayores que las nacionales (Charron, Dijkstra y Lapuente, 2014; 2015; Rodríguez Pose y Garcilazo, 2015; Tabellini, 2008).

Hay que señalar que, pese a que las características de las Administraciones públicas son heterogéneas en los países europeos, tienen elementos distintivos en comparación con los países angloamericanos. Las Administraciones públicas europeas están arraigadas a una fuerte tradición estatal (Peters, 2010), definida como "estadidad" (*stateness*) (Rutgers, 2001), y tienen una fuerte gestión jurídica. A diferencia de los países angloamericanos, donde el enfoque de gestión pone de relieve el rol del administrador como gerente y destaca valores como "la maximización de la efectividad, eficiencia y economía", el enfoque legal enfatiza el hecho de que los administradores proveen "salvaguardias procesales" (Meyer, Egger-Peitler, Höllerer y Hammerschmid, 2014). Este enfoque jurídico se refleja también en la elección de los funcionarios públicos que tienen un perfil jurídico más que de gestión (Kickert 2008).

Para entender por qué algunos países tienen una mayor calidad de gobierno en comparación con otros, Lapuente (2010) analiza el papel de las instituciones públicas según la perspectiva política, es decir, los mecanismos utilizados para elegir a la clase política dirigente del Estado y según la perspectiva de la función pública, y los mecanismos de promoción e incentivos.

En referencia al análisis de las instituciones políticas, Lapuente (2010) identifica en su estudio cuatro factores principales que afectarían a la calidad de las

instituciones políticas: el sistema político del país (sistemas democráticos, dictatoriales, semi-autoritarios o híbridos), el sistema electoral (sistemas mayoritarios en los que se vota a candidatos individuales o sistemas proporcionales en los que se vota a listas de partidos), los componentes de las élites (la tipología de políticos) y la fragmentación política (niveles de contestabilidad en la negociación de las políticas públicas). Sin embargo, aunque estos cuatro factores sean relevantes a la hora de analizar la calidad de las instituciones públicas, la existencia de una burocracia meritocrática no politizada aparece como un factor de gran relevancia.

El análisis sobre las instituciones burocráticas de Lapuente (2010) hace referencia al modelo de burocracia profesional, como posible alternativa a la conocida burocracia weberiana o meritocrática de Olsen (2005; 2008), con un sistema de carrera cerrada, que garantizaría un buen Gobierno y el control de la corrupción. Si bien la existencia de un sistema meritocrático en el empleo público, elemento clave de una burocracia Weberiana, serviría para reducir la corrupción y garantizar la calidad de gobierno, Dahlström, Lapuente y Teorell (2009) han demostrado en su estudio comparativo, que la separación de intereses dentro de la Administración parece ser otro factor fundamental en este sentido. En otras palabras, los autores sostienen que el poder público comporta una posibilidad de abuso y que, por lo tanto, la única manera de reducir este riesgo es forzar a los agentes con intereses distintos involucrados a tomar decisiones de forma conjunta (Dahlström et al. 2009).

Lapuente (2010) considera que en los países donde las carreras de los funcionarios públicos y los políticos están separadas, la politización dentro del aparato público es muy limitada, tanto desde arriba, los políticos no controlan el acceso ni la promoción en el empleo público, como desde abajo, los funcionarios públicos tienen límites para pasar a la arena política. Por lo tanto, los países con una burocracia profesionalizada, como Nueva Zelanda, Noruega o Suecia, donde los empleados públicos son reclutados meritocráticamente y donde hay una clara distinción entre la función pública y la política, presentan niveles de

corrupción más bajos que los países con Administraciones más politizadas (Lapuente, 2010).

#### 2.3.7.2. Politización y comportamiento oportunista

La politización de la burocracia es un tema que está en el centro del debate académico, y se define como el patrocinio o el poder de los partidos políticos para nombrar a representantes en los puestos de la función pública (Kopecký y Mair, 2012; Müller, 2006). Cuando se habla de "politización de la burocracia" se hace referencia al debate sobre la dicotomía entre política y Administración. En su significado más esencial, la politización representa la intrusión de la política en la Administración y relaciona la buena gobernanza con una Administración eficiente (Cooper, 2020; Dahlström y Niklasson, 2013).

La politización de la función pública se define como la sustitución de criterios basados en el mérito en la selección, retención, promoción, recompensas y disciplina de los miembros de la Administración pública por criterios políticos (Peters y Pierre, 2004).

Según diferentes autores, el patrocinio de los partidos hoy en día sirve principalmente para ejercer control sobre el sector público (Kopecký, Meyer Sahling, Panizza, Scherlis, Schuster y Spirova, 2016; Meyer-Sahling y Veen, 2012). La literatura académica analiza la politización según una perspectiva multifacética. Algunos letrados diferencian entre la politización formal, definida como influencia política en la selección y promoción de los funcionarios públicos y la politización funcional, entendida como la consideración de los altos funcionarios de las realidades políticas en el desempeño de sus funciones (Bauer y Ege, 2012; Christiansen et al. 2016; Derlien, 1996; Hustedt y Salomonsen, 2014). Más recientemente, otros autores definen una tercera dimensión de la politización, la politización administrativa, que indica la actitud de los asesores políticos que va en contra de los principios de una Administración pública profesional e imparcial (Eichbaum y Shaw, 2008).

Según Page y Wright (1999), hay tres patrones principales de politización, y cada uno refleja de forma diferente la capacidad de respuesta política de la burocracia (Derlien, 1996; Müller, 2006). Los patrones incluyen una Administración pública neutral, en la que los nombramientos apenas se politizan (Reino Unido y Dinamarca); una función pública en la que los nombramientos para los altos cargos están politizados (Francia, Suecia, Alemania) y los sistemas en los que la afiliación a un partido sirve como clave para la contratación y el ascenso en la Administración pública (Austria, Bélgica, España, Grecia) (Page y Wright, 1999).

En este ámbito, el nombramiento de altos funcionarios públicos está en el centro del debate actual, ya que, sobre todo en las Administraciones públicas europeas, los altos funcionarios son considerados actores influyentes con importantes responsabilidades en la toma de decisiones (Knassmüller y Veit 2016).

Diferentes estudios muestran una relación positiva entre la contratación por méritos y la calidad de gobierno, vinculándolas al desarrollo socioeconómico (Evans y Rauch, 1999), a la eficiencia organizacional (Fuenzalida y Riccucci, 2019) y a bajos niveles de corrupción (Dahlström y Lapuente, 2017).

Según algunos autores, el concepto de politización en los servicios públicos debe analizarse en referencia a los valores asociados a un servicio público profesional (Mulgan, 2007). Para poder ofrecer el mismo nivel de calidad de servicio a gobiernos de diferentes tendencias políticas, se espera que los funcionarios públicos profesionales mantengan cierta distancia con las preocupaciones de sus responsables políticos. Por tanto, la politización se utiliza para describir la erosión de esta distancia entre los funcionarios públicos profesionales y el Gobierno electo, en relación con los métodos de nombramiento y destitución de funcionarios públicos y con las actividades que estos realizan (Mulgan, 2007).

Los procesos politizados de nombramiento de los funcionarios podrían producir acciones politizadas en la labor de los funcionarios públicos. En particular, los nombramientos politizados debilitan la neutralidad política tradicional de los funcionarios públicos y su capacidad de dar consejos a los ministros (Mulgan, 2007).

Los políticos electos tienen el interés en controlar lo que hacen las organizaciones gubernamentales. Al poner a las personas leales al partido en posiciones administrativas de liderazgo, un Gobierno puede tratar de facilitar la implementación de las decisiones políticas (Peters y Pierre 2004; Lewis 2010).

Muchos estudios han intentado identificar las razones que llevan a los responsables políticos y públicos a tomar ciertas decisiones. En el ámbito de la Administración pública, la toma de decisiones debería responder al interés público, ya que según Sánchez (2007), corresponde al conjunto de los intereses individuales de los ciudadanos. Sin embargo, tal como reportan de la Higuera et al (2019), los decisores públicos pueden tomar decisiones siguiendo sus propios intereses o la agenda política (Hood 1991; Sánchez, 2007) por encima del interés general.

De esta manera, las decisiones políticas pueden estar vinculadas a un comportamiento oportunista; es decir, los gobiernos están motivados por sus propios intereses y se preocupan principalmente en mejorar sus perspectivas de reelección (Veiga y Veiga 2007; Foucault, Madies y Paty, 2008; Benito, Bastida y Vicente 2013; Foremny y Riedel, 2014). Este aspecto estaría alineado a la teoría de los ciclos políticos oportunistas, según la cual el comportamiento del gestor público difiere a lo largo de los años del ciclo político (Nordhaus 1975), porque está influenciado por la etapa del ciclo político en el que se toman estas decisiones (Veiga y Veiga 2007).

Una de las decisiones más debatidas, tanto entre los responsables públicos como entre los académicos, es la contratación de servicios públicos operada por el sector privado, puesto que puede interpretarse fácilmente en términos ideológicos (Sundell y Lapuente, 2012). A nivel local, la decisión de la contratación externa para los servicios municipales depende según Bel y Fageda (2009) de cuatro razones principales: la eficiencia económica, el estrés fiscal, los procesos políticos y las actitudes ideológicas.

Los factores ideológicos han sido explorados como posibles determinantes del uso de proveedores privados para prestar servicios públicos, especialmente a

nivel local y pueden, junto a los intereses políticos, influir en la toma de decisiones (Bel y Miralles 2003; Boyne, 1998; Brudney, Fernández, Ryu y Wright, 2005; López-de-Silanes, Shleifer y Vishny, 1997; McGuire, Kiesler y Siegel, 1987; Ohlsson 2003; Warner y Hebdon, 2001).

El modelo de gestión que se utiliza para implementar una política pública es también una decisión estratégica entre las más importantes para la Administración pública (Esteve et al. 2013; Prior, Martín-Pinillos-Castellanos, Pérez-López, y Zafra-Gómez, 2019). Según de la Higuera-Molina, Esteve, Plata-Díaz y Zafra-Gómez (2020), un factor que influye en tal decisión es la importancia del ciclo político, es decir, la proximidad de elecciones.

Diferentes estudios demuestran que la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, en forma de contratación externa o CPP, tiende a ser impopular o percibida de forma negativa por parte de los votantes y de la ciudadanía (Battaglio Jr. y Legge Jr., 2009; Boyer y Van Slyke, 2019; Thompson y Elling, 2000).

Hay muy poca evidencia académica acerca de cómo las reacciones de los votantes pueden afectar a las decisiones estratégicas de los políticos (de la Higuera-Molina et al. 2020). Sin embargo, se hace referencia al concepto de comportamiento oportunista (Nordhaus, 1975; Blais y Nadeau, 1992; Binet y Pentecôte, 2004) para proporcionar un marco teórico que permita entender las motivaciones de los gestores públicos a la hora de adoptar determinados modelos organizativos de servicios públicos en lugar de otros.

Según esta teoría del comportamiento oportunista, la cercanía del periodo electoral lleva a los políticos a tomar medidas electoralmente populistas, a aumentar el gasto público, a reducir impuestos y a adoptar ciertas formas de gestión para la prestación de servicios públicos, con el fin de incrementar tanto su popularidad como sus posibilidades de reelección (Foremny y Riedel, 2014).

El estudio de Garrone y Marzano (2015) argumenta que la ciudadanía percibe tendencialmente la participación del sector privado en la gestión de los servicios

públicos de forma negativa. Esta percepción se debe a la creencia que la gestión indirecta comporta un precio más alto del servicio público (Rubin, 1998); la reducción de la calidad del servicio debida a la reducción de los costes para incrementar los beneficios del actor privado (de la Higuera-Molina et al. 2020); la introducción de incremento de tasas o impuestos y la aplicación de sobrecostes sobre el servicio prestado (López-Hernández, Zafra-Gómez, Plata-Díaz y de la Higuera-Molina, 2018; de la Higuera-Molina, Plata-Díaz, López-Hernández y Zafra-Gómez, 2019).

Debido a estas percepciones negativas del electorado hacia la participación del sector privado en los servicios públicos, los gestores públicos o responsables políticos prefieren evitar la gestión indirecta cuando las elecciones son inminentes (Garrone y Marzano, 2015). Por lo tanto, la elección del modelo de gestión de servicios públicos que utiliza un Gobierno puede estar influenciada por el comportamiento oportunista del gestor público en aquel momento en funciones (de la Higuera-Molina et al. 2020).

En este sentido, un estudio de la Higuera-Molina et al. (2020) analiza el uso de las colaboraciones público-privadas en la prestación de servicios públicos de 2.274 municipios españoles con una población superior a los 1.000 habitantes, en tres diferentes elecciones locales (2003, 2007 y 2011). Entre los servicios analizados figuran el alumbrado, los servicios funerarios, la recogida de basuras, la limpieza de calles, el tratamiento y suministro de agua potable, el drenaje y el alcantarillado, el acceso a los municipios y la pavimentación de las calles.

El objetivo del estudio de la Higuera-Molina et al. (2020) es determinar si el cambio en la forma de gestión de la provisión de los servicios públicos, a través de fórmulas de CPP, refleja un comportamiento oportunista en los responsables políticos y decisores públicos. Según el estudio, en época postelectoral, hay una mayor posibilidad que los gestores públicos utilicen la CPP como fórmula de provisión de los servicios públicos, mientras en época preelectoral hay una mayor posibilidad de gestión directa. Este comportamiento oportunista de los decisores políticos se basa en la creencia de que involucrar el sector privado en



la gestión de los servicios públicos se percibe por los ciudadanos de forma negativa (González-Gómez, Picazo-Tadeo y Guardiola, 2011; Garrone y Marzano, 2015; Schoute, Budding y Gradus, 2018).

Entre los factores que más podrían influir sobre la elección de una modalidad de provisión se encuentran la ideología política del partido de Gobierno y el nivel de fragmentación en la composición del Gobierno (Dubin y Navarro, 1988; Bel y Fageda, 2007; Ya Ni y Bretschneider, 2007; Chortareas, Logothetis y Papandreou, 2016).

Con referencia a la ideología política, el enfoque partidista supone que los gestores políticos tomen decisiones según la postura de su propio partido tal y como evidencian diferentes autores (Hibbs Jr., 1977; Veiga y Veiga, 2007; Benito et al. 2013; Guillamón, Bastida y Benito, 2013), independientemente del ciclo político en que se encuentran. De la Higuera-Molina et al. (2020) reportan que la evidencia empírica existente con enfoque partidista muestra que los gobiernos más conservadores son más propensos a utilizar la gestión indirecta o la contratación externa en la provisión de servicios, mientras que los gobiernos más progresistas optan más por la gestión directa, excluyendo los mecanismos de mercado de la provisión de servicios (Bel y Fageda, 2007; Elinder y Jordahl, 2013; Zafra-Gómez, Pedauga, plata-Díaz y López-Hernández, 2014, Zafra-Gómez, López-Hernández Plata-Díaz y Garrido-Rodríguez, 2016; Plata-Díaz, de La Higuera-Molina, Garrido-Rodríguez, Zafra-Gómez, 2017).

A su vez, los resultados obtenidos por de la Higuera-Molina et al. (2020) confirman la existencia de un comportamiento oportunista en relación con los métodos de gestión utilizados, lo que concuerda con otras investigaciones previas (Nordhaus, 1975; Foucault et al. 2008). Estos resultados muestran que, en los años preelectorales, las fórmulas de gestión indirecta son menos utilizadas y se adoptan con más frecuencia en época postelectoral. También demuestran que, durante el período preelectoral, los administradores públicos intentan mejorar sus perspectivas electorales adoptando decisiones estratégicas de acuerdo con las preferencias de los votantes. De hecho, la evidencia empírica

del estudio ha demostrado que la CPP se utiliza menos en el periodo preelectoral, basándose en la percepción negativa que tiene la ciudadanía en relación a involucrar el sector privado en la prestación de servicios públicos (Fernández et al. 2008; Garrone y Marzano, 2015). En cambio, los mismos modelos se utilizarían con más frecuencia en la época postelectoral. Estos patrones reflejan por lo tanto la existencia de un comportamiento oportunista por parte de los decisores políticos.

En su estudio, de la Higuera-Molina et al. (2020) hacen referencia también a la teoría partidista para explicar la relación entre la ideología política y la elección de la forma de gestión de los servicios públicos. De hecho, los resultados muestran que la ideología política del partido de Gobierno es un elemento esencial en la relación entre el ciclo político y la decisión de incluir el sector privado en la prestación de los servicios públicos. Por esta razón, los partidos progresistas están a favor de la gestión directa en la prestación de servicios, mientras que los conservadores prefieren permitir la participación del sector privado y, por tanto, es mucho más probable que pongan en marcha mecanismos de CPP.

La otra teoría que los autores utilizan para corroborar sus hipótesis es la de los ciclos políticos presupuestarios, ya que el comportamiento oportunista de los gestores públicos también se refleja en las políticas de gasto público. Los resultados empíricos, acordes con el estudio precedente de Higuera-Molina et al. (2019), muestran que, en periodos preelectorales, los administradores públicos utilizan el gasto público para tener más visibilidad e incrementar su popularidad y sus posibilidades de reelección. A su vez, el aumento del gasto público está relacionado con la disminución de la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos (Foremny y Riedel, 2014).

Además, es previsible que este comportamiento oportunista se agudice a medida que se incrementa el nivel de politización, especialmente a nivel municipal.

### 2.3.8. Integridad y confianza

La integridad en la vida pública se define, según la OCDE (2019b, p.7) en su Recomendación sobre la Integridad Pública, como *“el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinados a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre intereses privados”*. La integridad en la vida pública es un componente esencial para establecer la confianza entre los ciudadanos y sus gobiernos. Sin embargo, en las últimas décadas, ha crecido la preocupación en todo el mundo por el declive de los estándares de integridad. En parte, esta preocupación es paralela al resurgimiento de la corrupción que amenaza el buen gobierno.

La atención a la integridad ha sido implícita en gran parte: en lugar de explorar en profundidad qué debe entenderse por integridad en la vida pública y cómo lograrla, los investigadores, activistas y legisladores han supuesto con demasiada frecuencia que la integridad sería el resultado de la eliminación de la corrupción. Sin embargo, la integridad y la buena gobernanza forman parte de los valores públicos y van mucho más allá de la lucha contra la corrupción.

La literatura sobre los valores públicos y su agrupación es muy variada. Moore analiza tres cuestiones centrales: el papel del Gobierno en la sociedad, el papel de los directivos públicos y las técnicas necesarias de los gestores públicos para crear valor público (Moore, 1995). El Gobierno crea valor público en la sociedad y moldea la esfera pública. Los directivos públicos han de buscar el valor público y ayudar a descubrir qué puede hacer el Gobierno para crearlo. Entre las técnicas que necesitan los gestores públicos para asegurar que la finalidad de sus elecciones es crear valor público, se subraya el rol de los directivos en el desarrollo de las políticas públicas en colaboración con el sector privado (Moore, 1995).

Bozeman (2007) describe el valor público con tres definiciones: son los valores que proporcionan un consenso normativo a los derechos, los beneficios y las prerrogativas a que los ciudadanos deberían tener derecho o no; son las obligaciones de los ciudadanos con respecto a la sociedad o al Estado, y son los

principios sobre los cuales se deben basar los gobiernos y las políticas. Dicho autor analiza los valores del profesional público y señala cinco, como principales: la neutralidad, la eficiencia, la rendición de cuentas, el servicio y el interés público. Kernaghan (2003) propone una agrupación de valores en cuatro categorías (ver Tabla V), donde el principal valor público dentro de la categoría ética es la integridad.

Tabla V

**Valores públicos**

Éticos	Democráticos	Profesionales	Ciudadanos
Integridad	Ley	Efectividad	Cuidado
Legitimidad	Neutralidad	Eficiencia	Legitimidad
Rendición de cuentas	Rendición de cuentas	Servicio	Tolerancia
Lealtad	Lealtad	Liderazgo	Decencia
Excelencia	Amplitud de miras	Excelencia	Comasión
Respeto	Capacidad de respuesta	Innovación	Coraje
Honestidad	Representatividad	Calidad	Benevolencia
Decencia	Legalidad	Creatividad	Humanidad

*Fuente: Kernaghan (2003)*

El reto siguiente es aplicar estos valores públicos a las CPP, en especial el de la integridad. Algunos estudios sugieren que los valores públicos podrían estar en juego (Altshuler y Luberoff, 2003; Box, 1999; Hodge, 2004; 2010), mientras que otros indican que estos están garantizados y además podrían llegar a fortalecerse gracias a las CPP (Domberger y Jensen, 1997; Flinders, 2010; Fumagalli, Garrone y Grilli, 2007; Galiani, Gertler y Schargrotsky, 2005; Osborne y Plastrik, 1998).

Por su parte, los valores permiten definir la posición que cada uno de los actores ocupa. Cuantos más valores compartan los diferentes actores, más cercana será su posición cognitiva. Existen pocos estudios que analizan si las CPP tienen un efecto negativo sobre los valores públicos. Por ejemplo, uno de estos es el de Reynaers y De Graaf (2014), que señala que la falta de datos empíricos y la importancia de las CPP como herramienta de gobernanza en el siglo XXI requieren nuevos trabajos que describan cómo deben funcionar las CPP con respecto a estos valores.

Los resultados de su investigación demuestran que los valores públicos pueden verse amenazados, protegidos o incluso reforzados, dependiendo de la fase del proyecto en que se encuentren. Por ejemplo, en la fase de selección del socio privado por parte de la Administración, la neutralidad y la eficiencia son valores importantes, mientras que, en la fase de ejecución, lo son más la rendición de cuentas y la lealtad. Apuntan también que se necesitan estudios comparativos de distintos casos de CPP de diferentes dimensiones, sectores y productos, para poder disponer de información útil sobre las condiciones específicas que influyen en la relación entre las CPP y los valores públicos (Reynaers y De Graaf, 2014).

Por otro lado, Reynaers y Paanakker (2016) analizan un caso en que identifican dos factores principales para el éxito de las colaboraciones entre distintos sectores: la deliberación exhaustiva entre ambos socios para reevaluar periódicamente los parámetros del contrato y el seguimiento del desempeño basándose en la máxima comprensión compartida posible. Si no se pueden integrar estos procesos conjuntos de adaptación y refinamiento, la colaboración puede carecer de los parámetros necesarios para mantener los valores públicos deseados.

Un mejor conocimiento de lo que implica salvaguardar los valores públicos en la CPP puede dar como resultado unos contratos mejor informados y comunicados, y una mejor prestación del servicio, así como la garantía de una colaboración más satisfactoria para todas las partes. Por ejemplo, con respecto a la transparencia, las CPP pueden acabar resultando unas estructuras de gobernanza con una rendición de cuentas mucho más estricta que en muchas

organizaciones públicas. Con el fin de evitar el incumplimiento del contrato, el seguimiento constante a que están sometidas estas colaboraciones para evaluar su desempeño genera un valor público que, si el servicio lo prestara directamente la Administración, no tendría el mismo nivel de transparencia y de rendición de cuentas.

La integridad, está relacionada con las concepciones morales del bien. Los actores de las CPP deben buscar el bien en su colaboración, y el concepto de integridad no tiene que contraponerse a otros valores de los actores. Por ejemplo, el hecho de que el sector privado busque un beneficio en sí no implica renuncia alguna a la integridad. Sin embargo, la búsqueda del beneficio mediante comportamientos oportunistas sí que atenta contra la integridad. Por tanto, esta es una condición necesaria para poder desarrollar con éxito una CPP.

Además, alinear las expectativas, lograr unos objetivos compartidos y coordinar a los actores es fundamental para preservar los valores públicos en la CPP. Son estos valores los que permiten definir la posición que ocupa el sector público. Por ello, cuando el sector privado participa en la prestación de servicios públicos, es un desafío significativo de estas colaboraciones preservar estos valores.

En líneas generales, las Administraciones públicas necesitan fortalecerse institucionalmente para poderse asociar con garantías con otros actores de la sociedad civil y asegurar que estas asociaciones entre lo público y lo privado refuercen las capacidades institucionales del Estado y no las debiliten (Banco Mundial, 2017).

La diferencia de poder y responsabilidad entre el sector público y el sector privado y los altos niveles de incertidumbre y complejidad de los proyectos de CPP hacen particularmente relevante la confianza en la Administración pública y su relación con los comportamientos de apoyo o escepticismo hacia estas fórmulas colaborativas (Christina, Loosemore y Newton, 2016).

La confianza se define como la creencia de una persona de que otra persona o institución actuará en consonancia con sus expectativas y teniendo un comportamiento positivo (OCDE, 2017a). Varios estudios han encontrado

asociaciones fuertes y positivas entre la confianza y el desempeño del Gobierno (Van Ryzin, 2011; Vigoda-Gadot, 2006).

La confianza de la ciudadanía en la Administración pública depende de los resultados gubernamentales (Kettl 2006; Osborne y Gaebler, 1992). La suposición es que los ciudadanos evalúan al Gobierno sobre los servicios que provee y la percepción de falta de confianza ha sido la justificación explícita de las reformas gubernamentales orientadas a los resultados (Van de Walle 2018; Van Ryzin 2011, 2015). Diferentes estudios demuestran que hay importantes diferencias entre países en la actitud ciudadana hacia la Administración y la función pública (Newton y Norris 2000; Van de Walle 2007).

Como no existe una definición unívoca de confianza que aborde el concepto en su totalidad, a continuación, se propone una tabla resumen de la OCDE de definiciones de confianza, acompañada de una breve reseña para entender mejor la conceptualización del término.

Tabla VI

**Algunas definiciones de confianza**

<b>Definición</b>	<b>Autor</b>
La confianza de que un individuo encontrará lo que desea, más que lo que teme, en otro individuo	Deutsch (1973)
Un estado psicológico que incluye la aceptación de la vulnerabilidad, aspecto que se basa en las expectativas positivas de las intenciones o comportamiento de otro individuo	Rousseau et al. (1998)
La expectativa generalizada de un individuo de que se puede confiar en la palabra, promesa o declaración de otro individuo	Rotter (1980)
La voluntad de ser vulnerable a otro	Meyer et al. (1995)

Fuente: OCDE (2017a)

Cuando se define la confianza, se diferencia entre la confianza individual, que indica la confianza en círculos sociales inmediatos altamente influenciados por una gama de valores comunes y la confianza generalizada, que refleja la confianza entre todos los miembros de la sociedad y se refiere a la voluntad general de colaborar con las personas (Hu, Sun y Wu, 2015; Luoma-Aho, 2008; Kääriäinen y Sirén, 2012). La confianza generalizada es la que se verifica a nivel social, específicamente de la ciudadanía hacia las instituciones públicas (Rothstein y Stolle, 2002).

A su vez, las definiciones y enfoques sobre la confianza tienen una característica común: confiar comporta un cierto nivel de vulnerabilidad. De hecho, la confianza es un concepto estrictamente relacionado con el riesgo, basado en las expectativas de las acciones beneficiosas de los individuos (Baier, 1986; Bouckaert y Van de Walle, 2001, Canel y Luoma-Aho, 2018). Las expectativas se asientan principalmente en experiencias precedentes en situaciones y contextos similares y comportan un cierto sentimiento de vulnerabilidad causado por la incertidumbre del sujeto al no poder prevenir el comportamiento de los otros actores. Es decir, el individuo, aunque no tenga la seguridad, creará que las otras personas involucradas actuarán de forma bien intencionada. Por lo tanto, la confianza requiere un acto de fe hacia los otros (Baier, 1986; Bouckaert y Van de Walle, 2001, Quandt, 2012; Canel y Luoma-Aho, 2018).

La confianza también se puede definir como la expectativa del individuo hacia las acciones contingentes futuras de los otros (Sztompka, 1999) o como la expectativa que surge dentro de una comunidad que tiene una actitud de honestidad y cooperación, basada en normas comúnmente compartidas por todos sus miembros (Fukuyama, 1995). A través de la confianza, la sociedad aporta confiabilidad y la *“confiabilidad como forma del capital social, incrementa la capacidad de crear nuevas asociaciones”* (Fukuyama, 1995, p.27). La confianza se compone de siete factores esenciales (determinantes estructurales): regularidad, eficiencia, veracidad, representatividad, legitimidad, rendición de cuentas y benevolencia (Sztompka, 1999).



La confianza es un sentimiento o estado psicológico profundo contextual y condicional que se enmarca en una situación de incertidumbre en la cual los sujetos actúan y mantienen relaciones sociales según un cierto nivel de riesgo y expectativas, sirviéndose de un juicio acumulativo sobre el pasado y el futuro, y que comporta un reconocimiento de la vulnerabilidad del individuo acerca de las expectativas hacia las conductas de los otros (Canel, 2019; Bouckaert y Van de Walle, 2001).

Autores como Lewis y Weigert (1985) y Kim (2010) definen la confianza como un conjunto de tres dimensiones: la dimensión cognitiva, la emocional y la comportamental. Dependiendo del contexto específico, la confianza puede tener una dimensión más afectiva o cognitiva (Lewis y Weigert, 1985). Desde un punto de vista sociológico, se basa en un proceso cognitivo que considera personas e instituciones como confiables o no confiables. Se concibe como una propiedad de unidades colectivas (es decir, grupos y colectividades) que se aplica a las relaciones e interacciones entre personas en un sistema social e implica un elemento de riesgo y de expectativa acerca de la actitud de los individuos involucrados (Lewis y Weigert, 1985).

A nivel cognitivo, la confianza se caracteriza como un "salto" cognitivo que va más allá de las expectativas que la razón y la experiencia justifican. Según Luhmann (1979), la base cognitiva de la confianza reside en el hecho que cada individuo se dispone a confiar, ya que supone que su entorno social confía también. Por lo tanto, el aspecto cognitivo de la confianza se produce en una realidad cognitiva colectiva que trasciende la postura de la psicología individual. La función primaria de la confianza es pues más sociológica que psicológica, ya que los individuos tienen ocasión o necesidad de confiar en el contexto de las relaciones sociales (Lewis y Weigert, 1985).

Además, el fundamento sociológico de la confianza también se construye sobre una base emocional que es complementaria a la cognitiva. Este factor emocional consiste en un vínculo afectivo entre los individuos que participan en una específica dinámica social. El componente emocional está presente en todo tipo

de confianza y en la confianza pública se evidencia en el surgimiento de la indignación emocional de la ciudadanía hacia la toma de decisiones que van en contra del bien común, o en casos de corrupción política. Acciones como estas amenazan y debilitan la confianza, creando emociones recíprocas e intersubjetivas negativas en los actores implicados en dicha relación social (Lewis y Weigert, 1985).

En cuanto a las relaciones sociales, la dimensión emocional de la confianza se relaciona directamente con aspectos relativos al comportamiento. Desde este punto de vista, confiar significa actuar considerando las acciones de los otros como ciertas en circunstancias concretas. En otras palabras, la dimensión comportamental de la confianza consiste en asumir el riesgo de una acción, entendiendo que todos los individuos que participan en dicha acción actuarán de forma apropiada (Lewis y Weigert, 1985; Barber, 1983).

Por lo tanto, para nuestro objeto de estudio, es importante identificar que las acciones y los comportamientos que implican confianza ayudan a establecer y reforzar este sentimiento. A nivel de Administración pública, la dimensión afectiva hace referencia a las creencias emocionales hacia el comportamiento institucional, mientras que, a nivel cognitivo, la confianza se forma a través de la evaluación de las personas acerca de las competencias de la Administración pública. La confianza en el Gobierno es un concepto multifacético considerado un elemento clave para el éxito de las democracias y un eficaz funcionamiento del mismo (Lee y Lauer Schachter, 2019; Ulbig, 2007, Listhaug y Ringdal, 2008; Christensen y Lægreid, 2005).

Según Fukuyama (1995, p.7), *“el bienestar de una nación, así como su capacidad para competir, está condicionado por una única y omnipresente característica cultural: el nivel de confianza de la sociedad”*. Sztompka (1999) afirma que la democracia de por sí es una herramienta para establecer una cultura de confianza. La confianza institucional o sistémica se enfoca en la interacción entre el Gobierno y los ciudadanos y entre las instituciones mismas (OCDE, 2017b) y se genera cuando la ciudadanía evalúa las instituciones

públicas y/o el Gobierno como eficientes, honestos y justos a la hora de cumplir con los objetivos (Blind, 2007).

De hecho, la confianza institucional constituye la base de la legitimidad de los gobiernos y es el elemento clave para asegurar tanto la conformidad con el marco legal vigente como el factor esencial para implementar reformas y asegurar la capacidad de gestión de los gobiernos (OCDE, 2019a).

En el momento en que un actor social confía en otro, la confianza genera beneficios tangibles, definidos “dividendos de confianza” tal y como presenta la Tabla VII.

Tabla VII

**Relaciones de confianza en la sociedad**

Tipologías de confianza			Dividendo de confianza
Ciudadanos hacia otros ciudadanos			Ganancias del capital social; comunidades más cohesionadas/unidas.
Ciudadanos	hacia	el Gobierno	Mayor cumplimiento y apoyo a los programas y a las políticas gubernamentales. Menor gasto de ejecución.
Empresas	hacia	el Gobierno	Mayor propensión para invertir. Mayor facilidad a la hora de cumplir con los reglamentos.
Gobierno	hacia	la ciudadanía	Optimización de los servicios públicos en eficiencia y eficacia.
Dentro del Gobierno			Promueve la eficacia a medida que las instituciones públicas aumentan el nivel de colaboración entre los servicios públicos y los proveedores.
Ciudadanos hacia los líderes políticos			Una mayor confianza pública promueve el apoyo a los líderes del Gobierno a la hora de implementar políticas públicas.
Entre los	líderes	del Gobierno	Mayor eficacia en abordar conjuntamente retos complejos (cambio climático, seguridad, etc.).

Fuente: OCDE, (2017a)

La confianza hacia las instituciones públicas se verifica cuando estas son percibidas como regulares, eficientes, fiables, representativas, equitativas, transparentes y benevolentes (Sztompka, 1999). Hay consenso en la literatura académica respecto a que la confianza influencia la relación entre el Gobierno y la ciudadanía y tiene un impacto sobre el resultado de las políticas públicas (OCDE, 2019a).

Podemos definir para nuestro objeto de estudio la confianza en la Administración pública como:

*“(...) la voluntad, por parte de los públicos de la Administración pública, de otorgar a esta un margen de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos para el ejercicio de su función (la gestión de los asuntos para el bien común) y del que deriva cierta aceptación o, al menos, un menor deseo de controlarla”. (Canel, 2019, p.109).*

Según la literatura académica, existe una fuerte relación entre la confianza y las organizaciones públicas. Así, la confianza en las instituciones públicas es un aspecto importante de cualquier democracia y es el elemento que permite la interacción y la cooperación social (Canel y Luoma-Aho, 2018; Ulbig, 2007) y además constituye un elemento clave que facilita el trabajo del sistema político y de sus procesos de implementación (Pidgeon, Kasperson y Slovic, 2003).

Las organizaciones necesitan confianza para sobrevivir y ganar el respaldo social necesario para la implementación de las políticas públicas y la creación de valor social (Canel y Luoma-Aho, 2018; Ruscio, 1997; Kim, 2005). Para que los gobiernos ganen confianza, deben gobernar y actuar con más transparencia, rendición de cuentas, participación, responsabilidad y capacidad de respuesta (Kim, 2010).

Por otra parte, la sociedad necesita unas organizaciones públicas que sean confiables en su actuación y que puedan aportar beneficios a la ciudadanía (Harisalo y Stenvall, 2003; Kumlin y Rothstein, 2005). De hecho, la confianza es

un aspecto importante del capital social y su descenso puede reducir la eficacia del Gobierno, las interacciones sociales y económicas y las habilidades de las agencias públicas para solucionar problemas (Gordon, Garen y Clark, 2019; Lee y Schachter, 2019).

Actualmente, las Administraciones públicas padecen un problema de desconfianza social general, una cuestión compleja y polifacética que constituye uno de los mayores problemas de nuestra época y que se explicaría por diversas razones (Barber, 1983; Carnevale 1995; King y Stivers 1998; Yankelovich, 1991). Las raíces de la desconfianza se encuentran en ámbitos diversos: la ciudadanía tiene la percepción de que la clase política y los funcionarios públicos a menudo abusan de sus poderes y la provisión de servicios públicos se percibe como inadecuada o inapropiada (Kim, 2010).

Hay múltiples causas que determinan la satisfacción o la insatisfacción ciudadana hacia los servicios públicos y así, su desconfianza hacia las instituciones públicas: la información disponible, las emociones, el sentido de identidad y los intereses personales, relacionados con unos elementos propios de la persona como el estatus socioeconómico, el nivel educativo y el grado de información (Kowalski, Büge y Sztajerowska, 2013). Por otra parte, la falta de confianza, siendo multicausal y contingente, depende también de factores específicos del contexto económico, sociocultural, de la polarización de los partidos y de la corrupción (Canel, 2019).

Esta desafección hacia el Gobierno puede deberse, entre otros motivos, a una actitud más crítica por parte de la ciudadanía, actualmente caracterizada por un nivel educativo más alto y por un mayor conocimiento a la hora de evaluar las malas praxis (Berman, 1997). Otra posible causa radica por una parte en el desinterés de la ciudadanía hacia las políticas públicas y hacia el papel del estado a la hora de proveer servicios públicos de calidad, y, por otro lado, en la decepción de la ciudadanía en relación a la falta de respuesta a las necesidades sociales y al incumplimiento de las promesas por parte del Gobierno (Wang y Wan Wart, 2007; LaPorte y Metlay, 1996; Misztal, 2001).

Hay que señalar también que la confianza cubre una serie de elementos generales y sistémicos, como la legitimidad otorgada al sistema político-administrativo y a la provisión de servicios, es decir, la experiencia positiva a largo plazo con las estructuras, reglas, roles y desempeño del Gobierno (Bouckaert y Van de Walle, 2001; Christensen y Lægreid, 2005).

En el análisis de la relación entre confianza, Gobierno y ciudadanía, los partidarios de la democracia deliberativa argumentan que, por una parte, un sistema político confiable hace que la ciudadanía esté más dispuesta a participar en procesos políticos (Neblo, Esterling, Kennedy, Lazer y Sokhey, 2010) ya que la confianza en el Gobierno otorga a los ciudadanos la percepción de que su participación permitirá mejorar la resolución de problemas sociales (Lee y Schachter, 2019). Por otra parte, otros autores evidencian que la participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado es debida a un cierto nivel de desconfianza o insatisfacción con las prácticas del Gobierno (Dalton, Burklin y Drummon, 2001) ya que cuando confían en el Gobierno, delegan la toma de decisiones a sus representantes (Goldfinch, Gauld y Herbison, 2009).

Algunos autores afirman también que existe una relación paradójica entre democracia y confianza. Por una parte, la legitimidad de las instituciones políticas y públicas se basa sobre la confianza hacia los representantes, como en los sistemas de democracia indirecta, aspecto que conlleva la necesidad de ejercer un mayor control a través de una mayor implicación en la toma de decisiones (Christensen y Laegreid 2005; Canel, 2019; Lee y Schachter, 2019). Por otra parte, un aspecto fundamental de cualquier democracia es la desconfianza o escepticismo “sano” hacia los intereses de los actores que ostentan el poder, motivo por el cual, los sistemas democráticos proveen a la ciudadanía de herramientas para monitorear sus actividades (Christensen y Laegreid 2005; Warren, 1999).

Las instituciones públicas pueden alcanzar una calidad democrática efectiva si involucran a la ciudadanía y tienen en cuenta sus opiniones y sus preferencias a la hora de tomar decisiones e implementar políticas públicas (Kowalski et al.

2013; Fung, 2015). Una mejor calidad en la provisión de servicios públicos comporta un mayor nivel de satisfacción ciudadana, que a su vez conlleva a una mayor confianza hacia el Gobierno (Van de Walle y Bouckaert, 2003). Los bajos niveles de confianza indican que la ciudadanía no percibe que el Gobierno esté haciendo lo mejor para proveer respuestas efectivas a sus necesidades (Wang y Wan Wart, 2007). Por lo tanto, el apoyo, el diálogo y el intercambio con la ciudadanía empiezan a tener una gran relevancia.

En el contexto de proyectos de CPP, tal y como evidencian Christina et al. (2016), la relación entre confianza, complejidad y distribución de los riesgos es particularmente relevante debido a los altos niveles de incertidumbre y complejidad de los proyectos y a la diferencia de poder y responsabilidad entre el sector público y el sector privado. La confianza, según los autores, es una construcción tanto psicológica como social, utilizada para definir la naturaleza y la calidad de las relaciones entre los diferentes actores en un sistema social (Christina et al. 2016).

El problema de la baja confianza en la labor del Gobierno y en el sistema político es bastante común en las democracias occidentales debido a escándalos de corrupción, abuso de poder, gobernanza débil y falta de transparencia y de ética (Job, 2005).

Job (2005) defiende fundamentalmente la confianza porque incentiva el cumplimiento por parte del Gobierno de los objetivos y de las leyes, aumentando así la eficacia y la efectividad en la toma de decisiones. La autora identifica dos tipos de confianza de la ciudadanía hacia el Gobierno y sus instituciones: una racional (basada en el aspecto utilitarista de la acción, el interés) y una más relacional o moral (basada en el comportamiento humano, las normas morales, los valores y la cultura). Ambos tipos son factores intrínsecos de la creación de confianza de la comunidad hacia el Gobierno y sus instituciones: por una parte, según los intereses más utilitaristas, la confianza aumenta cuando la comunidad percibe que el Gobierno distribuye bienes y servicios de manera justa; por la otra, aunque los gobiernos puedan actuar en contra de los intereses de la ciudadanía,

si esta tiene la creencia que las intenciones del Gobierno no son perjudiciales, seguirá confiando. La autora concluye que la confianza relacional o moral es el indicador más fuerte de la confianza en las instituciones públicas (Job, 2005).

Se definen cuatro dimensiones clave en el desarrollo y mantenimiento de la confianza: el compromiso de quien confía para lograr los objetivos, la misión y las obligaciones; la competencia, ya que la confianza existe solo cuando una persona o una institución es competente en cumplir con las responsabilidades; la precaución, o sea, la percepción que una institución actúe según los intereses de las personas que confían en ella, y por último la predictibilidad de argumentos o comportamientos, ya que los individuos tienden a confiar en organizaciones que son coherentes (Pidgeon et al. 2003).

La dimensionalidad de la confianza hacia el Gobierno y la regulación del riesgo tiene cuatro niveles: aceptación (confianza), confianza crítica, desconfianza y oposición (rechazo) (Poortinga y Pidgeon, 2003). Estas dimensiones están presentes en diferentes niveles dentro de la misma comunidad y están relacionadas con categorías específicas de confianza y de escepticismo hacia las CPP, como Christina et al. (2016) resumen en la tabla siguiente.

Tabla VIII

**Categorías de confianza en la CPP**

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>
<b>Transparencia</b>	¿El Gobierno proporciona las informaciones más relevantes sobre CPP?
<b>Fiabilidad</b>	¿El Gobierno cambia las políticas sobre los proyectos de CPP sin dar explicaciones?
<b>Integridad</b>	¿Las políticas públicas de CPP están influenciadas por el sector privado?
<b>Credibilidad</b>	¿El Gobierno distorsiona los datos sobre los proyectos de CPP?
<b>Equidad</b>	¿Las decisiones sobre CPP son justas?
<b>Cuidado y protección</b>	¿El Gobierno está actuando en los intereses de la comunidad?



	¿El Gobierno escucha las preocupaciones de la comunidad?
	¿El Gobierno se preocupa por lo que la comunidad opina?
<b>Competencia</b>	¿El Gobierno está haciendo un buen trabajo?
	¿El Gobierno tiene la competencia para representar los intereses de la comunidad?
	¿El Gobierno tiene funcionarios capacitados para ejecutar el proyecto de manera eficaz?

*Fuente: Christina et al. (2016)*

Para poder realizar comparaciones entre los niveles de confianza de los diferentes países hacia sus agentes sociales, se suele utilizar el Edelman Trust Barometer (2020), un índice estadounidense que anualmente mide los niveles de confianza en los cuatro agentes sociales considerados más relevantes: gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y medios de comunicación. Este barómetro se centra en los siguientes indicadores: sensación de injusticia social, falta de esperanza en un futuro mejor, falta de confianza en los líderes de las instituciones para solucionar los problemas sociales y deseo de reformas capaces de cambiar realmente el sistema.

La muestra del Edelman Trust Barometer, en la edición de 2020, es de más de 34.000 encuestados repartidos entre 28 países que pertenecen a los cinco continentes<sup>1</sup>. Entre estos, se han seleccionado para este estudio a los 13 países que pertenecen a la OCDE. Estos se dividen según tres categorías del 1 al 100: falta de confianza (en color rojo con una puntuación de 1 a 49), neutral (en color gris con una puntuación de 50 a 59) y confianza (en color azul con una puntuación de 60 a 100).

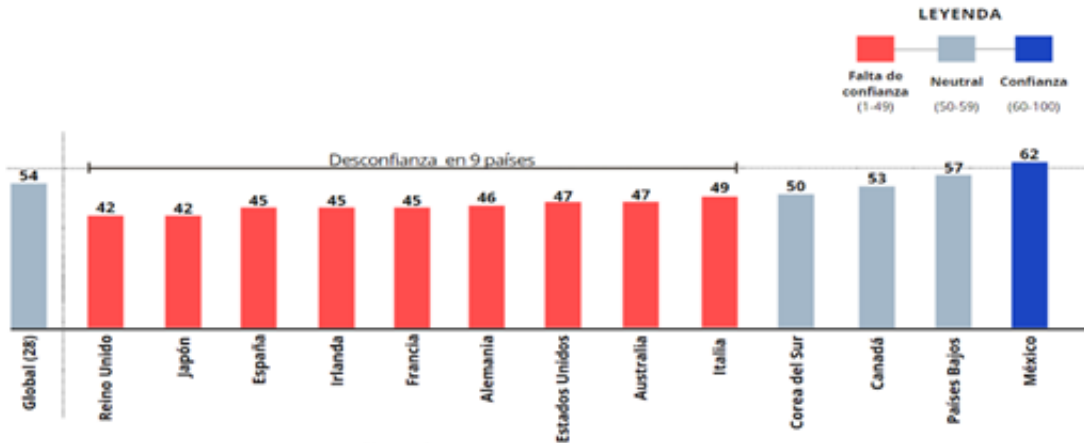
---

<sup>1</sup> Listado de los 28 países analizados en la edición del 2020 del Edelman Trust Barometer: Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Colombia, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Francia, Hong Kong, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Kenia, Malasia, México, Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sud África y Tailandia.

Como se ilustra en el Gráfico III, el nivel de confianza ciudadana global sobre el Gobierno, la empresa, las ONGs y los medios de comunicación, en los 13 países de la OCDE están en una posición de falta de confianza.

Gráfico III

**Nivel de confianza ciudadana**



Fuente: Edelman Trust Barometer 2020. Elaboración propia

Respecto a la percepción de confianza en España, en el Gráfico III se observa que se encuentra en la tercera posición más baja de la clasificación, después del Reino Unido y de Japón, con una puntuación de 45 sobre 100, es decir, el 45% de encuestados españoles desconfía de los cuatro actores sociales.

Si analizamos la evolución de la confianza de la ciudadanía en el Gobierno desde el 2009 al 2020, el Gráfico IV muestra que la mayoría de los países encuestados, pese a producirse un ligero aumento de 5 puntos en la confianza global, se encuentran en el rango de falta de confianza, por debajo de la media global.

## Gráfico IV

### Confianza ciudadana en el Gobierno



Fuente: Edelman Trust Barometer 2020-2009. Elaboración propia

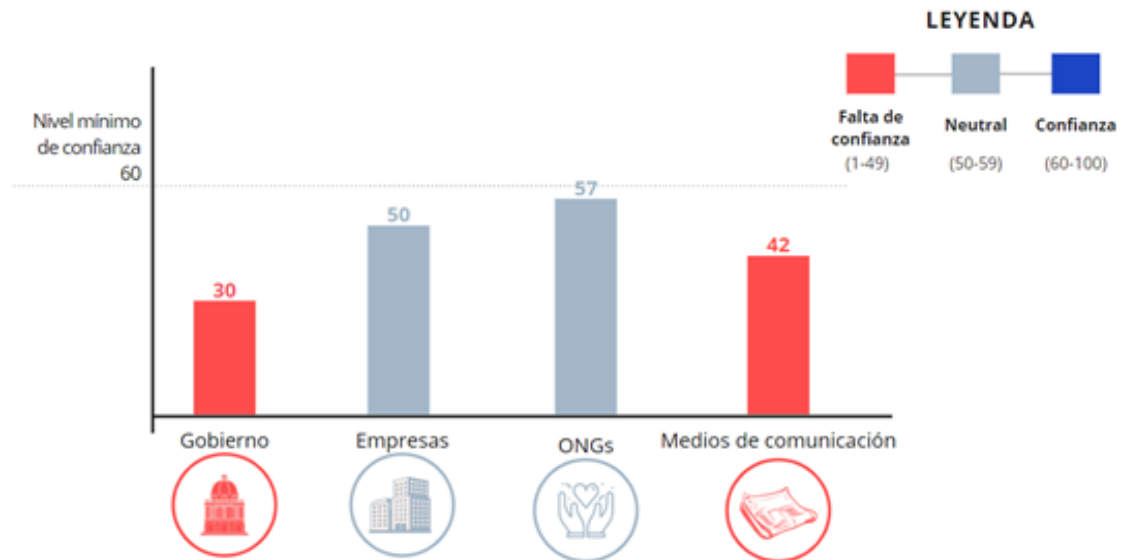
La mayoría de los países no han mejorado su posición, sino que han empeorado, es decir, su nivel de desconfianza en el Gobierno ha aumentado. En concreto, España se posiciona como uno de los países con un nivel más bajo de confianza en el Gobierno, con una puntuación de 30 sobre 100 y si la comparamos con los datos del 2009 ha bajado 4 puntos, incrementado así el nivel de desconfianza.

Si nos centramos en los datos del Edelman Trust Barometer relativos a España en el ejercicio 2020, se observa en el Gráfico V que ninguno de los cuatro actores alcanza el nivel mínimo de confianza establecido por el índice. Por lo tanto,

España sigue siendo uno de los países con más desconfianza respecto al Gobierno, a la empresa, las ONGs y los medios de comunicación.

Gráfico V

### Confianza ciudadana en España



Fuente: Edelman Trust Barometer 2020. Elaboración propia

En cuanto a la ciudadanía española, se observa que esta percibe al Gobierno como el actor con menor confianza, con una puntuación de 30 puntos sobre 100, seguido de los medios de comunicación con una puntuación de 42 sobre 100. En tercer y cuarto lugar se encuentran las empresas y las ONGs, con una percepción de mayor confianza, superando el nivel de desconfianza y adquiriendo la posición de neutralidad, con una puntuación de 50 y 57 sobre 100 respectivamente.

En referencia a la confianza hacia las empresas, el análisis comparativo de los países en el Edelman Trust Barometer muestra que el nivel de confianza ha mejorado notablemente en los 13 países de la OCDE que forman parte del barómetro.

Como puede observarse en el Gráfico VI, la evolución de la confianza en las empresas entre el 2009 y el 2020 es positiva para casi todos los países (con la excepción de Japón que baja 14 puntos). España incrementa 10 puntos la percepción de confianza por parte de los ciudadanos en las empresas, y pasa de una posición de falta de confianza en el 2009 a una posición de neutralidad en el 2020, situándose así al mismo nivel que Francia y Estados Unidos.

Gráfico VI

### Confianza ciudadana en las empresas



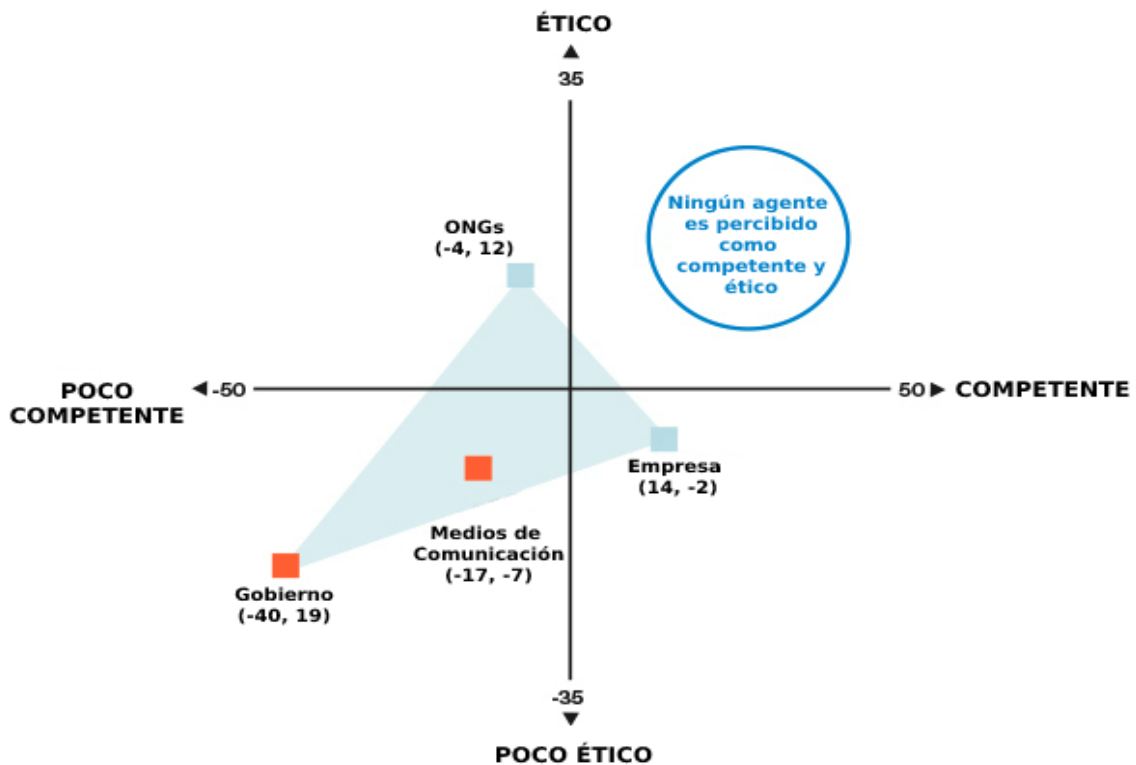
Fuente: Edelman Trust Barometer 2020. Elaboración propia

Este barómetro atribuye además la percepción de confianza de las personas hacia los diferentes *stakeholders* a través de dos atributos específicos: las competencias (desempeño y cumplimiento de los objetivos) y el comportamiento ético (hacer lo correcto y trabajar para mejorar la sociedad).

En el informe del 2020, como se puede ver en el Gráfico VII, ninguno de los cuatros agentes (Gobierno, empresas, medios de comunicación y ONGs) son considerados por la ciudadanía suficientemente competentes y éticos.

Gráfico VII

### Dimensiones de la Confianza

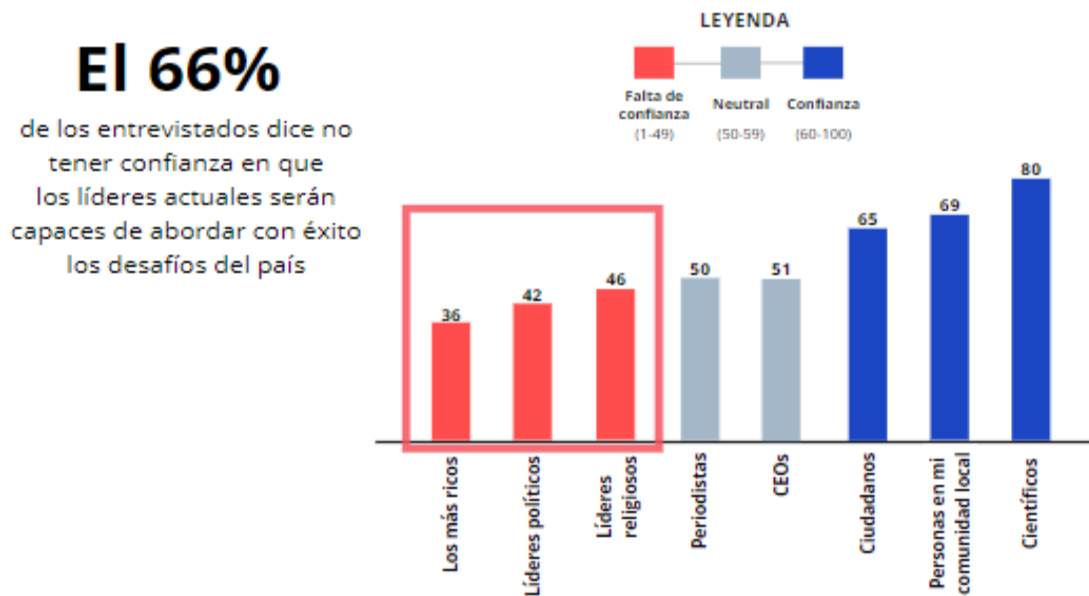


Fuente: Edelman Trust Barometer 2020. Elaboración propia

El gráfico también refleja que el Gobierno y los medios de comunicación son los actores con peor percepción ciudadana, tanto en competencias como en comportamiento ético. Además, más de la mitad de los entrevistados, a nivel global, considera que el Gobierno sirve a los intereses de unos pocos. Además, los líderes del Gobierno están entre las personas menos confiables.

## Gráfico VIII

### Dimensiones de la Confianza



Fuente: Edelman Trust Barometer 2020. Elaboración propia

Según Richard Edelman, CEO del barómetro, en los 20 años del Edelman Trust Barometer se ha producido una correlación entre el incremento de la economía y el incremento de la confianza. Esta relación se sigue manteniendo en Asia y en Oriente Medio, pero no en los países desarrollados. Allí, los niveles de confianza están descendiendo. Las perspectivas de confianza en el Gobierno en 2020 son preocupantes, ya que menos de la mitad de los encuestados del Edelman Trust Barometer confían en el buen hacer del Gobierno, probablemente debido al incremento de la desigualdad social, la corrupción del Gobierno, las *fake news*, las actividades poco transparentes de las empresas y la precariedad laboral que originó la llamada *gig-economy* (Edelman, 2020).

En esta misma línea, diferentes estudios indican una disminución en la confianza pública del Gobierno en los Estados Unidos y en todo el mundo (Newell, Reeher, Ronayne, Brehm y Gates 2008; David y King, 1997). Según el informe del

barómetro del 2020, las pautas del Gobierno deberían dirigirse a: renovar su papel como socio clave de las empresas, adquirir conciencia de la importancia de la transparencia y la comunicación para conseguir confianza, actuar y comunicar con más transparencia y centrarse en mejorar la vida de las personas de manera tangible a nivel local (Edelman Trust Barometer, 2020).

#### **2.4. PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA CPP**

En la actualidad, la sostenibilidad de los modelos de CPP depende en gran medida de la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento y los resultados de este modelo de prestación, especialmente cuando brindan servicios públicos clave o consideradas tareas públicas básicas (OCDE, 2012). Pese a que el apoyo público es un factor determinante para la correcta implantación de estas fórmulas, existen numerosos ejemplos de oposición y de percepciones públicas negativas que han llevado a cancelar los proyectos de CPP. Estas cancelaciones pueden conllevar la suposición que grandes segmentos sociales tengan percepciones negativas hacia estas colaboraciones (Chen et al. 2013; Zhang y Ali Soomro, 2016). Por ello, el objetivo principal de este apartado es analizar las percepciones de la ciudadanía hacia la CPP, cómo se configuran estas percepciones y cuáles son los factores que inciden en las opiniones de los ciudadanos.

La literatura sugiere que a medida que el sector privado asume la responsabilidad de los servicios más complejos e integrados, más alta es la probabilidad que el público sea más escéptico hacia la participación del sector privado en estos servicios (Brown et al. 2013; Thompson y Elling, 2000) y disminuya el apoyo público hacia estas iniciativas (Battaglio, 2009; Legge y Rainey, 2003).

Algunos estudios también sugieren que las opiniones hacia las CPP pueden estar influenciadas por las predisposiciones de los encuestados hacia los partidos políticos y sus percepciones sobre las empresas y el Gobierno. Se ha comprobado que la identificación de los partidos políticos influye en las opiniones



de los ciudadanos sobre la CPP, y los encuestados que se autodefinen como republicanos tienden a apoyar más los roles privados en los servicios públicos, ya que generalmente tienen conexiones más fuertes con la comunidad empresarial (Dubin y Navarro, 1988; Rudolph y Popp, 2009). Las opiniones personales sobre el papel apropiado del Gobierno en la economía pueden influir en cómo un individuo percibe el papel del sector privado en los servicios públicos. El apoyo a la libre empresa, por ejemplo, generalmente demuestra confianza en los principios del mercado y una preferencia por las empresas sobre el Gobierno (Feldman, 1988; Heath y Gifford, 2006).

Las opiniones de los ciudadanos sobre el déficit del Gobierno también pueden influir en el apoyo a las reformas del este. Un argumento común a favor de la CPP es el potencial de influencia del capital privado y financiación para proyectos de obras públicas, que transfieren un mayor riesgo de endeudamiento a los socios privados (Garvin, 2010). El estrés fiscal ha sido, de hecho, un predictor de las decisiones de política del Gobierno a favor de la participación del sector privado en la entrega de proyectos de infraestructuras cuando la preocupación por el déficit público es más alta (Bel y Fageda, 2008; López de Silanes et al. 1997).

Dada la gran publicidad de los proyectos de CPP y la evidencia de que los ciudadanos a menudo se alinean con los líderes políticos que respetan, otro factor que influye en las opiniones de los ciudadanos es la aprobación del líder político (Dunleavy y Husbands, 1985).

Como ya hemos comentado, hay poca evidencia académica sobre cómo la ciudadanía percibe la CPP. Un estudio de Boyer y Van Slyke (2019) integra la literatura sobre la opinión pública, la Administración pública y las CPP para entender mejor tres problemáticas: (1) el apoyo público y la oposición al uso de las CPP por parte del Gobierno, (2) los factores que forman las actitudes públicas de los ciudadanos sobre las CPP, y (3) en qué medida la familiaridad percibida con las CPP influye en el apoyo ciudadano. Para dar respuestas a estas problemáticas, el estudio analiza los datos de la opinión pública de 1.000

encuestados en 2014 a través del *Cooperative Congressional Election Study* (CCES) en la Universidad de Harvard. El estudio de Boyer y Van Slyke (2019) analiza la CPP utilizadas para el desarrollo de contratos de infraestructuras a largo plazo, en el contexto norteamericano.

La primera contribución del estudio es que, sorprendentemente, las actitudes públicas hacia las CPP no son tan negativas en la mayoría de los participantes. Una gran parte de ellos tiene opiniones "indiferentes" hacia estas colaboraciones. Cuando los encuestados expresan preocupación en relación con la participación del sector privado, son más críticos con el papel que desempeña el sector público en estos proyectos que con el beneficio potencial de la CPP en sí. La mayor preocupación de los ciudadanos encuestados se basa en el papel del Gobierno en estas colaboraciones y está relacionada con la experiencia y capacidad de los empleados públicos para gestionar estas colaboraciones (Robinson et al. 2010; Boyer y Van Slyke, 2019). Cuanto mayor es la confianza que los ciudadanos tienen en el Gobierno y cuanto mayor es la aprobación del líder político, mayor es la probabilidad de que los encuestados estén de acuerdo con la idea de que la CPP podría beneficiar a sus comunidades. El apoyo a la libre empresa influye positivamente en la idea de que la CPP puede beneficiar a la comunidad, pero los efectos independientes de las percepciones hacia el Gobierno y la libre empresa en este contexto sugieren que no solo son las opiniones positivas hacia el sector privado las que influyen en este resultado, sino también las percepciones sobre el Gobierno (Boyer y Van Slyke, 2019). Se constata así, que las actitudes hacia la CPP están influenciadas no solo por el apoyo a la libre empresa, sino también por la confianza en el Gobierno. También se demuestra que niveles más altos de aprobación del gobernador, afectan positivamente a las actitudes hacia la CPP.

Los resultados del estudio corroboran que la confianza del Gobierno influye en las actitudes de los ciudadanos hacia la CPP y que se asocia negativamente que el Gobierno no tenga experiencia para administrar estas colaboraciones. De la misma forma, los encuestados manifiestan que cuanto menor es la aprobación de los gobernadores, más probabilidades tendrán de encontrar fallos en la

experiencia del Gobierno en la CPP. Estas relaciones indican que la confianza en las habilidades y experiencia del Gobierno probablemente esté influenciada por la confianza y la aprobación de los funcionarios públicos (Boyer y Van Slyke, 2019).

El apoyo a la CPP no está influenciado únicamente por preferir la participación del sector privado en la actividad del Gobierno, sino también por la confianza en el Gobierno. Cuanto más confiables sean los funcionarios públicos, más precisa será la información que brinden al público y mayor será la confianza que los ciudadanos puedan tener en los servicios que suministran a la población. El apoyo público a las CPP no parece estar impulsado por una lógica sustitutiva de público vs privado, sino por una preferencia por buscar la optimización de los mercados al mismo tiempo que se garantiza un nivel de competencia institucional en los gobiernos. Los resultados sugieren una preferencia por un sector público activo y confiable y un alto nivel de aprobación de los funcionarios del Gobierno local (Boyer y Van Slyke, 2019).

También se observa que la postura previa de los ciudadanos hacia el papel del sector público y del sector privado puede ser particularmente importante en la valoración de la CPP. Así, las personas que se identifican como demócratas tienen más probabilidades de apoyar el rol del sector público vs. la CPP, y las personas que se identifican como republicanas e independientes tienen más probabilidades de apoyar el potencial de la CPP para beneficiar a sus comunidades (Boyer y Van Slyke, 2019).

Otra contribución de este estudio es una comprensión informada de cómo la familiaridad con las CPP influye en la actitud ciudadana hacia estas colaboraciones. A pesar del historial desigual de la CPP en todo el mundo (Hodge y Greve, 2007; Jamali, 2004; Siemiatycki, 2010; 2011), y la información negativa de los medios de comunicación sobre los problemas asociados con los fallos de las CPP, como reportan los autores, los hallazgos demuestran que cuanto más familiaridad tengan los encuestados con la CPP, más probable es que tengan una opinión positiva hacia estas colaboraciones (Boyer y Van Slyke,

2019). Por un lado, este aspecto implica que el historial de la CPP en los Estados Unidos, aunque desigual, no ha disuadido a las personas de considerar la CPP como una opción viable; y, por otro lado, estos resultados indican que las personas que están menos informadas sobre la CPP son las que tienen menos probabilidades de verlas positivamente.

La forma en que típicamente se promueven este tipo de colaboraciones se fundamenta en los supuestos fallos de la Administración pública (servicios monopolizados, ineficiencia, burocrática, etc.) y en la posibilidad del sector privado de corregir estas ineficiencias a través de la disciplina de mercado y la innovación (Garvin, 2010; Grimsey y Lewis, 2007; Savas, 2000). Gran parte de la promoción del modelo de la CPP se ha hecho eco de los argumentos de la nueva gestión pública (Barzelay, 2002; Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1992), al exaltar el potencial de una mayor participación privada a través de la CPP para reformar la labor de la Administración pública (Delmon, 2011; Grimsey y Lewis, 2007; Savas, 2000).

Sin embargo, la evidencia nos demuestra que cuanto más desconfianza tengan los ciudadanos en el Gobierno, más susceptibles y críticos serán a que un socio privado asuma responsabilidades públicas (Battaglio y Legge, 2009). Por lo tanto, destacar las posibles contribuciones del sector privado en la CPP es solo una parte del mensaje necesario para obtener el apoyo público. La reputación de los líderes políticos, así como la confianza en el Gobierno, son elementos no reconocidos pero importantes en la información que se proporciona sobre la CPP a la ciudadanía (Boyer y Van Slyke, 2019). En otras palabras, las entidades públicas interesadas en desarrollar proyectos de CPP deberían considerar programas de divulgación y participación pública que no solo describan los beneficios potenciales del socio privado en estas colaboraciones, sino que también refieran las capacidades y habilidades de los funcionarios públicos y la reputación de los mismos para llevar a cabo un proyecto de CPP. Esta narrativa del papel del sector público es particularmente importante para las personas que tienen poca familiaridad con la CPP (Boyer y Van Slyke, 2019).

Otra investigación empírica realizada para entender mejor los mecanismos que dan forma a las percepciones de los ciudadanos sobre el desempeño de los proveedores de servicios públicos (Van den Bekerom et al. 2020), analiza los sesgos cognitivos y motivados políticamente que configuran las percepciones de los ciudadanos en la evaluación sobre el desempeño de los proveedores de servicios.

Los hallazgos de este estudio demuestran un fuerte apoyo empírico al argumento de que la evaluación del desempeño sobre las organizaciones públicas y privadas depende de las preferencias previas que los ciudadanos tengan sobre el rol del sector público y el sector privado (Van den Bekerom et al. 2020). Esto confirma los resultados en Hvidman (2019) y respalda el argumento de que el procesamiento de la información de los ciudadanos se debe al razonamiento motivado políticamente (Baekgaard y Settitzlew 2016; Kunda 1990; Taber y Lodge 2006).

El segundo hallazgo de este mismo estudio es que las evaluaciones de desempeño de los ciudadanos se ven más fuertemente afectadas por la información negativa que por la información equivalente positiva. Mientras que la información de desempeño negativa tiene un fuerte impacto negativo en cómo los ciudadanos evalúan el desempeño de los proveedores de servicios públicos, la información de desempeño positivo no tiene un efecto positivo significativo (Van den Bekerom et al. 2020).

Entre dos eventos, uno negativo y otro positivo inversos, pero de igual magnitud, el evento negativo es subjetivamente más potente y relevante que su contraparte positiva (Rozin y Royzman, 2001). Una forma de observar empíricamente el sesgo de negatividad es mediante la comparación de información lógicamente equivalente que se enmarca de manera diferente (por ejemplo, un 80% de probabilidad de éxito frente a un 20% de probabilidad de fracaso) (Van den Bekerom et al. 2020). Utilizando este marco de equivalencia, se encuentra que los ciudadanos reaccionan más fuertemente a la información enmarcada

negativamente sobre los servicios públicos que a la información enmarcada positivamente (Olsen, 2015; Van den Bekerom et al. 2020).

El tercer hallazgo de este estudio se refiere a la interacción entre la comunicación pública, la información de desempeño negativo y las preferencias del sector. El trabajo muestra que los ciudadanos interpretan la información sobre el desempeño de las organizaciones públicas y privadas de forma asimétrica y en función de las preferencias del sector público o privado. Castigan más a las organizaciones públicas por la información de desempeño negativo que a las organizaciones privadas, pero esta tendencia se concentra entre los ciudadanos que prefieren una prestación privada de servicios. Sin embargo, como demuestra el cuarto hallazgo del estudio, las percepciones de la prestación de servicios fallidos también varían según el ámbito de los servicios públicos (Van den Bekerom et al. 2020). Mientras que los estudios de razonamiento motivado políticamente y de preferencias del sector tienden a asumir preferencias generales para las organizaciones públicas vs. las privadas, se observa que las predilecciones sobre si un servicio debe proporcionarse públicamente o a través de fórmulas de CPP dependen en gran medida de si se considera una tarea pública básica, como por ejemplo el servicio de ambulancias (Van den Bekerom et al. 2020).

En las tareas públicas consideradas centrales los ciudadanos no castigan a las organizaciones públicas que fallan más severamente que las privadas, e incluso son más tolerantes con las organizaciones públicas que fallan que con las privadas. Si un servicio es visto como una tarea pública central, los operadores privados que se hacen cargo de estas tareas pueden enfrentarse a un mayor escrutinio por parte de los ciudadanos y a una mayor probabilidad de ser condenados si fallan, dado que el fracaso se atribuye a la opinión pública de que esta tarea no debe dejarse en manos de empresas privadas. Las organizaciones públicas prestadoras de tareas básicas centrales, por el contrario, pueden disfrutar de una mayor paciencia y comprensión por parte de los ciudadanos (Van den Bekerom et al. 2020).

El estudio muestra no solo que el procesamiento de la información de los ciudadanos está sujeto a diversas formas de sesgo, sino también que estos sesgos interactúan con las características específicas del servicio para configurar la forma en que los ciudadanos perciben y valoran a los proveedores de servicios públicos (Van den Bekerom et al. 2020).

### **3. CAPÍTULO – USO ADECUADO DE LA RETÓRICA: PROPOSICIONES**

En el presente capítulo abordamos el objeto central de esta tesis: el uso adecuado de la retórica. En concreto, analizamos como la retórica que se utiliza a la hora de explicar estos proyectos puede incidir en la percepción de los ciudadanos hacia estas colaboraciones y en la obtención de apoyo o rechazo público, vinculado al desempeño de los servicios públicos. Para después asociar el uso adecuado de la retórica con la presentación de tres proposiciones en las que enfocamos el estudio sobre la función de la retórica en la prestación de servicios públicos a través de terceros.

Con este fin, prestamos especial atención a cómo la retórica que envuelve la prestación de los servicios públicos mediante fórmulas de CPP contractual en España afecta su rendimiento y percepción social. Concretamente, el estudio se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es la función de la retórica en la prestación de servicios públicos a través de terceros en España? Al ser el objeto de estudio un ámbito poco explorado, se propone realizar un estudio cualitativo interpretativista de base inductiva, que permita ampliar los conocimientos sobre la retórica comunicativa en la percepción ciudadana.

La mayoría de la literatura sobre las CPP ha ignorado las funciones de la ciudadanía como agente de estas colaboraciones y se ha centrado principalmente en la interacción entre la Administración y las empresas prestadoras de los servicios. Las preferencias y las creencias de la ciudadanía acerca de estas prácticas y la forma en las que se promueven estas colaboraciones, no se han considerado esenciales para la prestación del servicio, ni una caja negra que los gerentes tienen en cuenta implícitamente a la hora de diseñar y decidir la estrategia de contratación a seguir.

En las democracias modernas, los ciudadanos no son únicamente usuarios de servicios públicos (Klijn, 2012), sino que también están implicados y preocupados por las necesidades de la comunidad, entienden los beneficios de las acciones colectivas y se aseguran de que la Administración pública preste los servicios para que la ciudadanía en su conjunto pueda beneficiarse de ellos



(Lowndes, 1995). Así, en la CPP, la ciudadanía participa no solo en la creación de valor, sino también en su distribución y se pregunta quién sale beneficiado de estas colaboraciones (Kivleniece y Quelin, 2012).

Diversos estudios empíricos parecen apoyar esta noción sobre la dimensión de los ciudadanos que va más allá de ser meros consumidores de servicios públicos. Por ejemplo, al estudiar un caso de subcontratación en un municipio en Dinamarca, Jørgensen y Bozeman (2002) descubrieron que los opositores temían que las políticas del alcalde en materia de CPP destruyeran el municipio como comunidad. Potter (1988) también observó que los ciudadanos que hacen énfasis en los principios de responsabilidad pública y transparencia posiblemente sean más reacios a las CPP. Otro estudio revela también que las reivindicaciones de los ciudadanos han reducido las nuevas contrataciones y han aumentado los casos llamados “de remunicipalización”, eso es, el retorno a la prestación directa de los servicios públicos (Hefetz y Warner, 2007).

La preocupación por el acceso equitativo a los servicios públicos y la tensión potencial entre los proveedores privados, el Gobierno y los intereses sociales, debido a sus objetivos heterogéneos, requieren una gestión esmerada (Powell, Greener, Szmigin, Doheny y Mills, 2010). Esta es la razón por la cual los defensores de la perspectiva ciudadana insisten en la necesidad de la equidad procesal, la gobernabilidad democrática, la deliberación, la integridad, la responsabilidad y la transparencia en la provisión de los servicios públicos (Bevir y Trentmann, 2007; Box, 1999; Denhardt y Denhardt, 2000; Jørgensen y Bozeman, 2002).

Así, se considera que la CPP ha entrado en una nueva dimensión, en un cambio de paradigma más orientado a la ciudadanía. En la fase inicial del *New Public Management* (NPM), sus defensores se centraban en la responsabilidad de la gestión y en la eficiencia técnica y económica, y utilizaban la lógica de la eficiencia en el desempeño como argumento a favor de la CPP (Osborne y Gaebler, 1992). En la era post NPM, más orientada a la ciudadanía, los valores públicos y las cuestiones éticas, desafían a la lógica económica y a la

preocupación exclusiva por el desempeño técnico de los servicios prestados en colaboración con actores privados (Christensen y Laegreid, 2011; Zafra-Gómez, Rodríguez Bolívar y Muñoz, 2013).

Desde la perspectiva del ciudadano, la relación dicotómica entre eficiencia y equidad parece inexistente (Guo y Ho, 2019). La CPP se acepta como un mecanismo legítimo de prestación de servicios y se asocia con otras medidas políticas que tratan de lograr la sostenibilidad del Gobierno. Esta lógica facilita la comprensión de la CPP por parte de la opinión pública, y proporciona nuevos conocimientos e implicaciones para la gestión pública.

Se observa que las preferencias individuales están conformadas por un sistema culturalmente definido cuyo significado está establecido e institucionalizado por expectativas profesionales, mitos y símbolos (Powell y Di Maggio, 2000). Esta lógica parece explicar por qué la ciudadanía puede no estar pensando de forma “racional” y “coherente” en los beneficios o en los riesgos de la CPP, y simplemente está utilizando la lógica de la “idoneidad” y se centra en la importancia simbólica de la colaboración multisectorial como una buena o mala práctica de Gobierno.

Las preferencias de los ciudadanos con respecto a la provisión de servicios públicos pueden estar determinadas por sus creencias políticas más generales sobre el papel del estado en la sociedad y por los comentarios sobre el desempeño a través de la cobertura de los medios de comunicación, el debate político y la red personal de los ciudadanos (Van den Bekerom et al. 2020).

También se observa que las características específicas del servicio público y su consideración como tarea pública central, influyen en la configuración de las percepciones sobre el rendimiento de los proveedores de servicios públicos (Van den Bekerom et al. 2020). Además, los ciudadanos no solo favorecen la CPP cuando tienen confianza en el sector empresarial sino también cuando tienen confianza en el Gobierno y en sus capacidades para gestionar estos contratos con el sector privado (Boyer y Van Slyke, 2019). La Tabla IX pone de relieve las

principales evidencias de estos estudios sobre las actitudes de la ciudadanía hacia la CPP.

Tabla IX

### Actitudes ciudadanas hacia las colaboraciones público-privadas

Evidencias
Hay relación entre la complejidad y riesgo de la CPP y la percepción de la CPP
A mayor complejidad y riesgo, mayor escepticismo de la ciudadanía
Hay relación entre la confianza en el Gobierno y la percepción de la CPP
A mayor confianza en la Administración, mayor aprobación de la CPP
Hay relación entre la confianza en los empleados públicos y la percepción de la CPP
A mayor capacitación de los empleados públicos, mayor aprobación de la CPP
Hay relación entre la confianza en el sector privado y la percepción de la CPP
A mayor confianza en el sector privado, mayor aprobación de la CPP
Hay relación entre la tipología del servicio público y la percepción de la CPP
A mayor tarea pública central, mayor escrutinio de la CPP

Fuente: Elaboración propia a partir de Boyer y Van Slyke (2019) Van den Bekerom et al. (2020)

Los autores resaltan que la opinión pública es más crítica sobre el papel que el sector público juega en la CPP y sobre las experiencias y las habilidades técnicas de los funcionarios públicos para gestionar estas colaboraciones debido a su complejidad (Boyer y Van Slyke, 2019). De hecho, los autores consideran en sus conclusiones, que son la confianza en el Gobierno, su reputación y las capacidades de sus funcionarios para gestionar estas colaboraciones público-privadas, los factores que más influyen en la percepción y la postura de la comunidad.

Como hemos expuesto en el capítulo anterior, el apoyo ciudadano no parece estar impulsado por una lógica sustitutiva (hacer vs. comprar, público vs. privado)

sino por una preferencia por buscar la optimización de los mercados al mismo tiempo que se garantiza un nivel de competencia en el Gobierno que garantice el beneficio de estos proyectos a la comunidad (Boyer y Van Slyke, 2019).

Como también se ha expuesto, tradicionalmente las formas en las que se promueve la CPP se basan en las supuestas fallas del sector público (burocracia, ineficiencia), mientras que la evidencia muestra que resaltar los beneficios potenciales del sector privado en las CPP es solo una parte del mensaje necesario para obtener el apoyo de la ciudadanía. Describir las capacidades de los empleados públicos para gestionar estos contratos con el sector privado, son elementos no reconocidos pero importantes en la comunicación de las CPP para las entidades públicas interesadas en desarrollar estos proyectos (Boyer y Van Slyke, 2019).

La Administración pública decide qué servicios públicos proveer y como proveerlos. Los puede producir con medios propios (gestión directa), o bien optar por cualquier otra fórmula que implique la participación del sector privado, con menor o mayor grado. Sin embargo, sea cual sea la fórmula de producción, los ciudadanos consideran el sector público responsable de la provisión de los servicios públicos y del buen funcionamiento de su prestación (Costas, 2007).

En los capítulos anteriores se describe como la CPP solo tiene cabida en el marco de las políticas públicas y, por lo tanto, el protagonista es el ciudadano. En los servicios públicos prestados por terceros, el ciudadano se comporta como tal y no como usuario ni como cliente, si hay una disfunción del servicio reclamará a las instituciones públicas y no al operador privado. Por tanto, también en la retórica de estas colaboraciones, ha de tenerse en cuenta esta dimensión de ciudadano y no reducirlo a una dimensión de usuario o cliente.

Así, se considera que comunicar el rol que cada parte desempeña en la colaboración y en el proceso de creación de valor público facilita su desempeño y apoyo público. En esta línea, en la actividad administrativa prestacional, los elementos determinantes que deben centrar la retórica de la comunicación pública al ciudadano son las capacidades y habilidades de la Administración para

garantizar y gestionar este tipo de contratos con el sector privado en el interés público. Por ello se presentan las dos primeras proposiciones para su análisis mediante el estudio que presentamos más adelante:

- Proposición 1: La retórica de las CPP centrada en la garantía pública de los servicios prestados a través de terceros se relaciona positivamente con el rendimiento de estos proyectos y con una percepción positiva por parte de la ciudadanía.
- Proposición 2: La retórica de la CPP centrada en la capacidad y competencia del sector público para gestionar estas colaboraciones y garantizar los niveles de calidad y cobertura de los servicios prestados a través de terceros se relaciona positivamente con su rendimiento y con la percepción ciudadana.

Las ideologías son principalmente ideas, es decir, sistemas de creencias: "*La ideología es un conjunto de ideas y principios que funcionan como un núcleo en que los individuos forman sus actitudes sobre los asuntos públicos*" (Kollman, 2017, p.351). Estos sistemas de creencias son socialmente compartidos por los miembros de una colectividad de actores sociales. Las ideologías consisten en las representaciones sociales que definen la identidad social de un grupo, es decir, sus creencias sobre sus condiciones fundamentales, formas de existencia y reproducción (Van Dijk, 2006).

En los países con sistemas políticos democráticos, la ideología ocupa un lugar central en el sistema de los partidos políticos, en su organización y diferenciación (Chandler, 2017; Edwards, 2018). Cuando ejercemos nuestros derechos democráticos y elegimos entre un partido u otro, estamos eligiendo entre diferentes valores y visiones sobre la mejor organización de nuestras sociedades (Hinich y Munger, 1994).

La ideología sirve de guía para evaluar las diferentes opciones de políticas públicas (Converse, 2006; Jacoby, 1994; Rudolph y Evans, 2005). El argumento ideológico asume que las actitudes políticas están enraizadas en un sistema de valores general que regula la relación entre el individuo y el estado (Hetherington,

2005).

En los capítulos anteriores se describe un fuerte apoyo empírico al argumento de que el procesamiento de la información de los ciudadanos se debe también al razonamiento motivado políticamente (Baekgaard y Settitzlew 2016; Kunda 1990; Taber y Lodge 2006). Las preferencias políticas generan actitudes implícitas que influyen inconscientemente en el procesamiento de la información y en la toma de decisión (Marvel, 2015b). La interpretación ciudadana sobre la información de desempeño del sector público y del sector privado no es racional u objetiva, sino que está distorsionada por sesgos cognitivos y políticamente motivados que determinan la interpretación de la información sobre los proveedores de servicios públicos (Van de Bekerom et al. 2020).

Según diferentes autores, las diferencias de opinión sobre el papel del Gobierno en la vida de los ciudadanos están estrechamente relacionadas con la ideología (Converse, 2006; Hetherington, 2005; Jacoby, 1994, 2000; Rudolph y Evans, 2005). Los liberales tienden a creer en la acción del Gobierno para garantizar el bienestar de sus ciudadanos, mientras que los conservadores tienden a preferir un Gobierno limitado, ya que creen que las personas deben perseguir sus propios objetivos a través de la economía de libre mercado (Aitalieva y Park, 2019).

Es necesario abordar el debate público sobre la CPP, más allá del debate ideológico que focaliza la atención en el instrumento (público vs. privado) en vez de en el resultado, que mezcla los medios con los fines y que plantea la discusión pública sobre estos proyectos como una confrontación de suma negativa (Lapuente, 2015).

El sector público y el sector privado son complementarios, no sustitutos (Mazzucato, 2014), pero actualmente la retórica que conforma el debate público está más centrada en una confrontación de lo público con lo privado que en una visión que compare las políticas públicas actuales con alternativas concretas factibles. Así, concebir el debate público como un juego de suma negativa entre sectores confrontados, es contrario a la búsqueda del bien común, que es la

razón por la cual la política adquiere legitimidad (Cortina, 2020). Por ello se presenta la tercera proposición del estudio:

- Proposición 3: La retórica sobre los servicios prestados a través de terceros centrada en un debate público altamente ideologizado se relaciona negativamente con su rendimiento y con la percepción de la ciudadanía.

Como se ha comentado anteriormente en el apartado de retórica y democracia del presente estudio, la democracia se basa en una ciudadanía informada que, a través de la comunicación pública, toma conciencia crítica sobre la actuación de las instituciones (Arenas Dolz, 2009). En el uso correcto de la retórica, es necesaria una información verdadera, veraz y con respeto a las normas para que los ciudadanos puedan participar y valorar la acción política. Si el lenguaje se manipula, se tergiversan las palabras, y la participación de la ciudadanía en la vida política y en la elección de las mejores soluciones se deteriora e incluso se hace inviable (Sartorius, 2018).

#### **4. CAPÍTULO – METODOLOGÍA**

Al ser el objeto de estudio un ámbito de investigación que no ha sido suficientemente explorado y en consecuencia carece de pocas evidencias empíricas previas, se propone un paradigma de investigación con metodología de análisis cualitativa. La utilización de dicho paradigma dota el trabajo de una perspectiva holística y más extensa sobre el fenómeno estudiado (Corbin y Strauss, 2015) y da una connotación más humana, tanto a la investigación como a la teoría, enfatizando las interacciones y los significados sociales que están detrás de los fenómenos estudiados (Gephart Jr., 2004).

Se propone que esta metodología cualitativa sea con un enfoque interpretativo, ya que los estudios con dicho enfoque no tienen el único objetivo de corroborar las hipótesis y simplificar el análisis en la relación objetiva de causa-efecto, típica del paradigma positivista, si no de explorar y explicar cómo los factores se relacionan y son interdependientes en un contexto social específico (Oates, 2006). También se propone la utilización del método inductivo porque permite capturar aspectos específicos del contexto social de referencia desde la perspectiva particular de los actores involucrados, permitiendo una revisión de las hipótesis o proposiciones planteadas y del marco conceptual a través del análisis del caso.

##### **4.1. PARADIGMA DE INVESTIGACIÓN**

El paradigma de investigación se define como la perspectiva o el marco filosófico que sirve de guía para desarrollar el trabajo de investigación desde el punto de vista ontológico, epistemológico y metodológico (Guba, 1998; Collis y Hussey, 2009).

La perspectiva ontológica hace referencia a las ideas relacionadas con la existencia y la tipología de relación entre las personas, la sociedad y el mundo. Por lo tanto, es importante resaltar las implicaciones directas de la adopción de una categoría ontológica (Mason, 2011). Desde esta perspectiva, a través del interpretativismo, se transmite la idea que la realidad social es subjetiva, porque



es una construcción social de la persona y depende del significado que cada aspecto, símbolo o contexto tiene para el individuo (Collis y Hussey, 2009).

Por epistemología, nos referimos a lo que se puede considerar como conocimiento en un campo de estudio específico (Eriksson y Kovalainen, 2008). Desde un punto de vista epistemológico, el enfoque interpretativo intenta reducir la distancia con el objeto de estudio. La metodología se enfoca sobre el proceso de investigación en su totalidad, y determina las relaciones entre la teoría y el método (Elbardan y Kholeif, 2017).

#### 4.1.1. Análisis cualitativo

La investigación cualitativa constituye una manera de recopilar e interpretar los datos en la que la perspectiva de investigación es parte integrante del proceso, así como los participantes y los datos analizados del estudio. Un aspecto importante de la investigación cualitativa es la descripción y el entendimiento de las interacciones sociales, de los significados y los procesos que forman los marcos organizativos de la vida real (Gephart, 2004).

Este tipo de investigación se refiere a una serie de significados, conceptos, definiciones, características, metáforas y símbolos descritos en su esencia poniendo de relieve sus cualidades intrínsecas (Lune y Berg, 2017). El análisis cualitativo como paradigma de investigación resulta ser el más apto para profundizar en las experiencias personales de los participantes y analizar cómo se forman y transforman los significados sociales.

Especialmente en el análisis de la literatura de gestión:

*“(...) el método cualitativo proporciona conocimientos que serían de difícil alcance o producción con el método cuantitativo ya que provee descripciones detalladas sobre acciones en contextos reales, preservando las específicas percepciones de los actores involucrados en un contexto específico” (Gephart, 2004, p.255).*

La investigación cualitativa evita las restricciones conceptuales típicas de la investigación cuantitativa, aspecto que nos permite la libertad de elegir un diseño abierto y más flexible en el planteamiento de diferentes probabilidades y de describir los patrones sociales encontrados en el trabajo de campo o construir una nueva teoría que se adapte y explique mejor el fenómeno analizado (Collis y Hussey, 2009; Corbin y Strauss, 2015).

#### 4.1.2. Enfoque interpretativo

El interpretativismo es un paradigma que surge como alternativa al positivismo y de su insuficiencia para entender las necesidades de las ciencias sociales. Se fundamenta sobre la idea que la realidad social es individual, subjetiva y múltiple ya que se plasma a través de las percepciones (Collis y Hussey, 2009).

El enfoque interpretativo tiene una visión constructivista de la realidad social, es decir, las personas interactúan socialmente y responden según lo que consideran que es real, más que en lo que es objetivamente real. Esto significa que, para estudiar y entender la vida social humana, que es fluida, se tiene que investigar sobre como las personas construyen subjetivamente la realidad social, a través de la creación continua de ideas, relaciones, creencias, percepciones, símbolos y roles que se consideran importantes o relevantes (Neuman, 2012).

El proceso de interpretación se divide en tres niveles, según Neuman (2012):

- Un primer nivel de interpretación, que expresa el punto de vista de la persona entrevistada. El objetivo es capturar su visión personal del mundo y darle significado.
- Un segundo nivel de interpretación, que define la perspectiva utilizada en la investigación y que se construye sobre lo que se observa en coherencia con el contexto.
- Un tercer nivel de interpretación que hace referencia a la conexión entre el significado dado a la perspectiva específica de los entrevistados y los

conceptos abstractos o a las teorías utilizadas para analizar los datos con el objetivo de comunicar sus resultados a una audiencia más amplia.

La investigación interpretativa permite profundizar más en el entendimiento de un fenómeno en una situación o contexto específico (Elbardan y Kholeif, 2017) y tratar la acción social y la actividad humana como texto, es decir, entender la acción humana como una colección de símbolos que expresan significados.

El enfoque interpretativo, por lo tanto, se fundamenta en las particularidades en vez de buscar las generalizaciones. La intención es aumentar la comprensión de la situación particular en la cual el fenómeno es estudiado, es decir en su contexto natural y desde la perspectiva de los participantes y/o entrevistados, dentro de la cual no se impone una comprensión apriorística de la misma situación (Elbardan y Kholeif, 2017).

La comprensión del fenómeno estudiado se hace a partir del contexto real y desde su análisis se extrapolarán significados. El estudio interpretativo comienza con la suposición de que el carácter dinámico e individual de la realidad solo se puede entender a través de las construcciones sociales. Es por esa razón, que la investigación cualitativa no define *ex-ante* variables dependientes e independientes y se refiere a la complejidad de la comprensión humana sobre las circunstancias (Elbardan y Kholeif, 2017).

El carácter distintivo del enfoque interpretativo es que considera a las personas, sus interpretaciones, percepciones, significados y entendimientos como fuente de datos primarios. El objetivo es explorar las normas sociales, los procesos de razonamiento y la percepción tanto colectiva como individual de los fenómenos objeto de estudio (Mason, 2002). El método de la entrevista, por lo tanto, se presenta como el más apto para investigar los significados y las interpretaciones que los actores sociales dan tanto a sus acciones como a las actividades y situaciones sociales.

#### 4.1.3. Enfoque inductivo

El enfoque inductivo es típico de la investigación cualitativa y de las ciencias sociales y sirve para desarrollar la teoría creada o descubierta a través de la observación de casos particulares (Gill y Johnson, 2002; Cassell, Cunliffe y Grandy, 2017). La lógica inductiva diseña una regla/teoría general desde las observaciones particulares, confirmando la funcionalidad de las relaciones objeto de las hipótesis o proposiciones que se consideran (Cassell et al. 2017).

El orden lógico de la inducción es el opuesto a la deducción, es decir, comporta un movimiento desde el plano de la observación del mundo empírico a la construcción de explicaciones y teorías sobre los fenómenos que se han observado (Gill y Johnson, 2002). El desarrollo de las categorías inductivas permite conectar o fundamentar estas teorías con los datos recopilados. La combinación entre los datos y la categorización teórica se basa sobre la observación y la experiencia previa en el estudio académico sobre el fenómeno analizado (Lune y Berg, 2017).

El método inductivo rechaza los argumentos metodológicos del positivismo, basados sobre el binomio estímulo-respuesta, tal y como ponen de relieve Gill y Johnson (2002, p.42):

*“a. Estímulo → experiencia e interpretación → respuesta o  
b. Interpretación y significado → acción”*

El primer axioma pone de relieve la subjetividad del individuo, que recibe el estímulo del contexto social externo y, por consiguiente, su respuesta al contexto se expresa en un específico comportamiento o acción. En el segundo axioma, la subjetividad del individuo tiene un mayor poder formativo o creativo, es decir los procesos subjetivos de los individuos crean la misma realidad en la cual se forma la acción social.

El primer objetivo del enfoque inductivo es que los hallazgos de la investigación emerjan de los temas frecuentes, dominantes o significativos intrínsecos de los datos primarios, sin ninguna restricción impuesta por la estructura metodológica

(Thomas, 2006).

La teorización inductiva empieza desde la suposición y conceptos orientativos para después desarrollarse desde los fundamentos/bases y se plasman según los datos recogidos y analizados para emerger lentamente en una teoría y en una conceptualización específica (Neuman, 2012). De hecho, cuando se utiliza el análisis inductivo se construyen patrones sociales o categorías de significado desde un enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*), organizando los datos en unidades de información cada vez más abstractas (Creswell, 2007).

#### 4.1.4. Estrategia de la investigación: el estudio de caso

En el proceso de construcción teórico, típico del enfoque cualitativo interpretativo e inductivo, la investigación basada en el estudio de caso se considera la más apropiada cuando hay un escaso conocimiento del tema y consecuentemente poco respaldo académico o evidencias empíricas previas (Gill y Johnson, 2002).

El estudio de caso es el método cualitativo de investigación más idóneo para estudiar situaciones particulares en profundidad, donde se requiera estudiar y profundizar en detalle a los sujetos pertinentes con referencia a su contexto específico.

El estudio de caso objeto de esta tesis tiene tres finalidades específicas:

- Analizar el impacto de la retórica en la percepción de la ciudadanía hacia las colaboraciones público-privadas (cómo se realiza la comunicación pública). En las entrevistas cualitativas semiestructuradas lo hemos llamado dimensión externa de la comunicación.
- Analizar el impacto de la retórica en el rendimiento de los servicios públicos prestados a través de agentes privados (cómo se realiza la comunicación entre los actores del proyecto). En las entrevistas cualitativas semiestructuradas le hemos llamado dimensión interna de la comunicación.

- Ampliar conocimientos sobre la función de la retórica en la CPP.

Input final del estudio: Recomendaciones para la práctica de la CPP y para su estrategia de gobernanza y comunicación.

Para realizar la investigación exploratoria se ha optado por la metodología de entrevistas cualitativas semiestructuradas, captando el juicio de expertos en el ámbito objeto de estudio. El objetivo de la entrevista cualitativa es analizar el tema de investigación según el punto de vista específico de la persona entrevistada y entender los motivos y las razones por las cuales la persona tiene una perspectiva u otra (Cassell et al. 2017).

Para llevar a cabo esta investigación se utilizarán entrevistas presenciales y semiestructuradas, que resultan ser las más adecuadas para entender las percepciones y las perspectivas de los entrevistados (Bryman, 2008).

## **4.2. ESTUDIO DE UN CASO: EL SUMINISTRO DE AGUA A POBLACIONES**

### **4.2.1. El agua como recurso natural, político, social y económico**

El caso del servicio del agua a la población del Área Metropolitana de Barcelona ofrece un ejemplo remarcable de debate público sobre la gestión del agua en el ámbito de los servicios públicos locales. Por este motivo, se considera oportuno seleccionar el análisis de este caso para contrastar el marco teórico y las proposiciones objeto de estudio.

En España, el agua es de titularidad pública y el suministro del agua a poblaciones se define como servicio público, por tanto, se atribuye a la Administración pública la responsabilidad del suministro del agua y su prestación obligatoria como servicio público a la ciudadanía (Tornos, 2018a). El derecho al agua está garantizado por ley y no se cuestiona este derecho ni la garantía y la responsabilidad pública de la Administración. El agua debe mantenerse como bien público, accesible a toda la ciudadanía a un precio social, ecológicamente

equitativo y en condiciones de asequibilidad, continuidad y calidad (Tornos, 2018b).

El debate público actual sobre el agua cuestiona los diferentes tipos de fórmulas de gestión del servicio público, así como las potencialidades y los límites de las colaboraciones público-privadas. Este debate público ha adquirido una fuerza especial en el caso del servicio de suministro de agua en los últimos tiempos, y que ha suscitado intensas controversias en las agendas políticas, adquiriendo además un gran protagonismo en los medios de comunicación.

El servicio de suministro de agua a la población presenta una singularidad notable dentro de los servicios públicos locales, ya que tiene unas características específicas que lo diferencian de los demás recursos humanos (March, Grau-Satorras, Saurí y Swyngedouw, 2019; Tornos, 2017). En primer lugar, es un recurso natural que satisface diversas funciones (vitales, económicas, sociales y ambientales). En segundo lugar, siendo un bien imprescindible para la vida humana, el derecho al agua potable se ha calificado como un derecho humano (Tornos, 2018a; Savenjie y Van der Zaag, 2002; Naciones Unidas, 2002) y, a diferencia de otros bienes de primera necesidad, como la energía, no tiene una alternativa posible (Le Strat, 2019).

El derecho al agua está reconocido internacionalmente y es concebido, por primera vez, como un bien común en la Carta Europea del Derecho al Agua del Consejo de Europa de 1968, primer instrumento supranacional. A finales de los ochenta, la gestión de los recursos naturales pasó a ser prioritaria en la agenda internacional y la Declaración de Dublín de 1992 proclamaba la necesidad de poner precio al agua, como bien económico y recurso finito (Calvete Moreno, 2018).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR), en su observación general núm.15, define el derecho al agua potable y al saneamiento como:

*“[...] el derecho de todos, sin discriminación, a disponer de agua suficiente, salubre, accesible y asequible para el uso personal y doméstico, respetando, en cualquier condición y circunstancia, la aplicación de los principios de disponibilidad, calidad, accesibilidad, no discriminación y equidad, el derecho a la participación y a la información, la rendición de cuentas y la sostenibilidad” (Naciones Unidas, 2002, art. 2).*

Según la Directiva europea 60/2000, el agua no es un bien comercial como los demás:

*“El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!” [(COM)2014 177 final, de 19 de marzo de 2014]. La Asamblea General de las Naciones Unidas declara (Resolución A/RES/64/292) “el acceso seguro al agua potable salubre y el saneamiento como derecho humano fundamental para el desarrollo completo de la vida y del resto de derechos humanos” (Tornos, 2017, p.20).*

La especificidad y la conceptualización de las características del agua, tal como evidencian las declaraciones y los textos internacionales previamente mencionados, justificarían los argumentos de algunos autores que defienden que la provisión del servicio de agua tiene que ser pública y directa (Delclòs, 2009). La defensa de la gestión directa de este servicio se sustenta en la concepción del agua como un bien común al cual todos los ciudadanos deben tener garantizado el derecho de acceso. Este es uno de los motivos por los que, a diferencia de otros servicios, la gestión indirecta del agua ha sido un servicio muy contestado.

La resistencia creciente a la gestión indirecta, también denominada “privatización” del servicio, ha provocado la aparición de movimientos sociales transversales que reúnen coaliciones de diferentes actores sociales que desafían las políticas neoliberales y reivindican el retorno a formas de propiedad común (Routledge, Cumbers y Derickson, 2018). De hecho, por su singularidad



y su carácter de bien público, en los últimos años el agua ha sido el tema principal de la teoría de los bienes comunes, según la cual el agua, al ser un bien destinado a toda la comunidad y esencial para la vida humana, debe tener un régimen especial, por encima de los planteamientos basados en la titularidad del bien (March et al. 2019).

A escala local, la atención hacia los servicios públicos se ha enfocado en las fórmulas de gestión. Debido a la crisis económica y a la necesidad de reducir la deuda pública manteniendo la calidad de los servicios prestados, se ha favorecido la gestión indirecta a través de la concesión o la creación de empresas mixtas mediante las fórmulas contractuales de CPP. En este sentido, el artículo 85.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que, en el momento de elegir la forma de gestión (entre directa o indirecta), deberá motivarse cuál es la más eficaz, cuál es la más eficiente y cuál es la que responde con mayor precisión a los principios de sostenibilidad económica y de respeto a los principios presupuestarios (Tornos, 2017).

#### 4.2.2. El debate sobre la *remunicipalización*

Algunas ciudades del mundo están optando por la llamada *remunicipalización* de los servicios públicos, que supone recuperar la gestión directa del suministro y el saneamiento del agua. El fenómeno creciente de la remunicipalización de los servicios de agua se concibe como una tendencia mundial emergente; de hecho, en los últimos veinte años, específicamente desde el año 2000 hasta el 2015, se han registrado al menos 180 casos de remunicipalización del agua en 35 países, tanto en el hemisferio norte como en el sur, con algunos casos destacados, como son los de Berlín y París (Kishimoto, Lobina y Petitjean, 2014).

A pesar de la larga promoción de las CPP por parte de las instituciones internacionales (Banco Mundial, OCDE, Unión Europea) y de los gobiernos nacionales, los problemas experimentados en la gestión del servicio del agua – la falta de inversión en infraestructuras (Berlín), las subidas tarifarias, los riesgos medioambientales y la falta de transparencia (Berlín y París) – han convencido a diversos sectores sociales de que la denominada *remunicipalización* del agua es

la mejor solución para gestionar el servicio público del agua (Kishimoto et al. 2014).

Según diferentes informes, se registra una fuerte tendencia a la remunicipalización (Kishimoto et al. 2014; 2015). El término *remunicipalización* define la toma de decisiones sobre el modo de gestionar un servicio público ya existente a través de la prestación indirecta, es decir, con la participación de una empresa privada o de una sociedad mixta, a favor de la gestión directa, poniendo fin a la concurrencia del mercado (Tornos, 2018). Remunicipalizar supone, pues, recuperar la gestión de los servicios públicos locales por la Administración pública, excluyendo de ella al sector privado.

Actualmente, se efectúa una conceptualización errónea y sesgada del término *remunicipalización* con el fin de obtener mayor apoyo político. La gestión indirecta no supone un cambio de titularidad del servicio ni de su responsabilidad, que siguen bajo el control de la Administración pública. Recuperar la forma de gestión directa comporta una actuación única y exclusiva sobre la forma de gestionar un servicio público ya existente. En cambio, remunicipalizar sería reconvertir, por ejemplo, los servicios funerarios en servicios públicos municipales. En el caso del agua, el servicio sigue siendo público, gestionado por una empresa privada o mixta, en colaboración con la Administración pública y bajo su supervisión. Por tanto, sería más apropiado y correcto hablar de reinternalizar la forma de gestión (Tornos, 2017). El aspecto que conlleva la gestión indirecta de un servicio público es la introducción de la competencia por el mercado, ya que diferentes empresas privadas concurren en un proceso selectivo para llevar a cabo la prestación del servicio. Tanto en la gestión directa como en la indirecta, se mantiene siempre la titularidad pública del agua, así como el carácter de servicio público de su prestación a la ciudadanía.

El fenómeno de la remunicipalización se remonta a la década de los años noventa y en el año 2000 se observa una tendencia al alza en el sector del agua (Cumbers y Becker, 2018). La defensa de la gestión directa de este servicio se sustenta en la concepción del agua como un bien común al cual todos los ciudadanos deben tener garantizado el derecho de acceso. Según esta postura,

el agua es un derecho humano, un bien al cual no se debe imponer restricción alguna de acceso, ni estar sujeto a ninguna explotación por las leyes del mercado (Tornos, 2018a).

Recientemente, se ha ido imponiendo, tanto en España como en otros países europeos, la idea de que la gestión de los servicios públicos locales debe ser de gestión directa, promoviendo la llamada *remunicipalización*. La defensa de este nuevo planteamiento se sustenta en una ideología que trata de defender lo público frente a lo privado (Tornos, 2017). La narrativa que se encuentra también en el caso del servicio de agua a poblaciones se refiere a la necesidad de una gestión pública del agua, por su característica de recurso fundamental para la vida, cuya gestión pública supuestamente conllevaría mejores resultados y condiciones para la ciudadanía, por ejemplo, unos precios más bajos (March et al. 2019).

Este aspecto resulta de interés para explicar el fenómeno creciente de los movimientos de remunicipalización del servicio del agua, que en el caso del Área Metropolitana de Barcelona empezaron a ganar fuerza en 2015, bajo el nuevo Gobierno municipal de Barcelona en Comú, con campañas con un notable componente ideológico (March et al. 2019). Cabe mencionar que el Grupo Agbar, uno de los actores clave en el suministro de agua en Barcelona, se ha visto afectado por otros procesos de remunicipalización en España, como los de Valladolid en 2017 y de Terrassa en 2018, que tenían ayuntamientos mayoritariamente compuestos por partidos de izquierda y que recibieron el apoyo de movimientos sociales pro-remunicipalización (Bagué, 2018; Cadevall, 2018; Castro y Bagué, 2018; Fernández y Arranz, 2018).

#### 4.2.3. El servicio en el Área Metropolitana de Barcelona

En España, existe una trayectoria relevante de participación privada en la gestión de los servicios de abastecimiento de agua. De hecho, a partir del siglo XIX, se siguió el modelo francés, con la adopción de la titularidad del servicio por parte de la Administración local y la cesión de la gestión a la empresa privada (Matés

Barco, 2019). El proceso de municipalización se inicia en España en pleno siglo XX (Bel, 2020).

El incremento de la población urbana y las limitaciones financieras no permiten a los ayuntamientos cubrir la demanda, razón por la cual ceden la gestión a la iniciativa de las compañías privadas mediante la figura administrativa de la concesión a largo plazo (Matés Barco, 2016).

La reforma de la legislación española en materia hidráulica empieza en el siglo XIX con las leyes de Aguas de 1866 y 1879, mientras que el Código Civil de 1889 se elabora al mismo tiempo que se forman los conceptos básicos del Derecho administrativo moderno, como el de “dominio público” (Perdigó i Solà, 2018). La Ley de 1866 es la primera en clarificar la distinción entre dominio público, propiedad privada y propiedad patrimonial de la Administración pública, y consolida y codifica el derecho de aguas en España. Su reforma con la Ley de 1879 comporta la modificación de la incorporación de la Ley de Puertos. Las dos leyes ratifican que todas las aguas superficiales son un bien público y competencia de los municipios que gestionan el suministro de agua a la población a través del modelo de concesión a empresas privadas (Martín Pascual, 2007; Matés Barco, 2019).

Este proceso de modernización y urbanización iniciado en el siglo XIX lleva al Estado a establecer un marco legal acorde con el desarrollo y la implantación del servicio público y la organización de los ayuntamientos. El Estado comienza a ceder competencias y responsabilidades a los gobiernos municipales en materia de servicios públicos, que se encargan así de la planificación, la organización, la coordinación, la ejecución y el control del abastecimiento de agua. De hecho, el nuevo sistema jurídico de la época se adapta a todas las nuevas cuestiones sobre obras públicas, leyes sobre las aguas, derechos de propiedad y régimen de concesiones administrativas a las empresas y, al mismo tiempo, lleva a los agentes sociales a involucrarse más en la gestión del abastecimiento de aguas (Matés Barco, 1999).

Durante la dictadura franquista, la legislación sobre el agua se basa en el abastecimiento de agua como competencia municipal, y destaca el control de las

concesiones (Matés Barco, 2016). Con el fin de la Dictadura y la nueva Constitución democrática de 1978, se producen cambios a través de la Ley de Aguas de 1985, que declara de dominio público hidráulico todas las aguas continentales, incluidas las subterráneas y pluviales (Perdigó i Solà, 2018).

Barcelona tiene una trayectoria histórica basada en el modelo de la gestión indirecta del agua, tanto en el abastecimiento como en su distribución, desde 1867. Así, la presencia de diferentes empresas privadas que competían en el territorio urbano fue el motor del desarrollo de un sistema moderno de agua potable en la Ciudad Condal (Matés Barco, 1999).

Para poder abordar este asunto en el marco contextual del Área Metropolitana de Barcelona, es crucial retroceder en el tiempo y explicar el papel de las empresas privadas de abastecimiento de agua en la modernización de la Ciudad Condal durante finales del siglo XIX y principios del XX (Matés Barco, 2019).

#### *Desde el siglo XVIII hasta la creación de Agbar*

El servicio básico de abastecimiento de las aguas municipales aparece en la segunda mitad del siglo XVIII en ciudades como Londres o París y se extiende en el resto de Europa a principios del siglo XIX, coincidiendo con el impulso tecnológico de la Revolución Industrial (Heredia-Flores, 2014; Tova, 2017). El suministro de agua potable en las principales ciudades españolas y, específicamente, en Barcelona, se moderniza a medida que se expanden y amplían los perímetros urbanos con la construcción de las periferias. En 1860, la Ciudad Condal empieza a expandirse y entonces se adoptan las primeras medidas para incorporar un sistema moderno de abastecimiento de agua potable (Matés Barco, 2019; Novo-López y Rodríguez-Martín, 2015).

España tiene un recurso hídrico que se caracteriza por la escasez de agua y las pocas precipitaciones, y es uno de los países de la UE con mayor estrés hídrico (Gracia-de-Rentería, Zabaleta y Olza, 2018). En Barcelona, el sistema moderno de abastecimiento se fundamenta en el agua que se toma del río Besòs, a la altura de Montcada. Al principio, su gestión iba a cargo del Ayuntamiento, pero durante las últimas décadas del siglo XIX, para dar solución a la escasez de agua

potable que padecía la población, la gestión se realizó a través de diferentes concesiones a empresas privadas. El proceso de urbanización del Ensanche entre 1867 y 1885 constituye la principal causa de la creación de empresas privadas, la mayoría de ellas familiares, para proveer agua potable a los diferentes barrios de la ciudad (Matés Barco, 2019).

En 1885, las empresas que compiten por el control del suministro de agua en la ciudad empiezan a debilitarse. La rivalidad creciente entre las compañías, muy diferentes en tamaño, localización y nivel económico de los clientes, y las demandas que presentan las propias empresas para aclarar la titularidad de la concesión y para determinar su correspondiente circunscripción son las causas principales de la debilidad de las pequeñas empresas que participan en el sector del agua (Matés Barco, 2019).

A finales del siglo XIX, se registra un cambio de tendencia: mientras que entre 1870 y 1880 creció la concurrencia entre las empresas para la gestión del agua, en la última década del siglo, el elevado nivel de inversión que requiere la construcción de las infraestructuras y los escasos beneficios económicos que se obtienen llevan a las compañías más pequeñas a la ruina o a ser absorbidas por la actual Sociedad General de Aguas de Barcelona (SGAB), que inicia entonces su estrategia de expansión en Barcelona (Martín Pascual, 2008; March, 2010).

La SGAB, sociedad constituida en 1867 en Lieja bajo el nombre de *Compagnie des Eaux de Barcelone* (Compañía de Aguas de Barcelona, CAB) con capital belga y francés, logra una posición dominante en el suministro de agua en Barcelona y en zonas contiguas gracias a la Ley de Aguas de 1879, que consolida el poder de explotación de las empresas ya operativas, ganando la concesión e implantando un sistema de abastecimiento de agua moderno desde el punto de vista técnico, logístico y organizativo en el nuevo barrio del Ensanche (Matés Barco, 2019; March et al. 2019).

A partir del dominio de la gestión del agua en el Ensanche, en pocos años la SGAB se extiende, en virtud de convenios con sus respectivos ayuntamientos, por los actuales barrios de Les Corts y Sarrià (1877), Barceloneta, Gràcia y Sant

Andreu (1882), Sant Gervasi de Cassoles (1884), Horta (1886), Sant Vicenç de Sarrià (1888), Sant Martí de Provençals (1889) hasta el Tibidado en 1901 (March, 2010, p.222). A principios de 1900, Barcelona adquiere la conformación urbana actual, con la anexión de Sant Andreu, Sant Gervasi, Sarrià, Hostafrancs, Les Corts, Sants, el Poblenou, Sant Martí, Pedralbes, la Barceloneta, Gràcia y Horta al Ensanche, con lo cual suma una población de más de medio millón de habitantes (March, 2010; Martín Pascual, 2008).

En este nuevo contexto de creación del tejido urbano, la necesidad de conectar los barrios anexos a la ciudad con el Plan de Enlaces (Plan Jaussely), la escasez y la necesidad creciente de agua llevan al Ayuntamiento de Barcelona a un primer intento de adquisición de la SGAB y a una municipalización del servicio en 1905 (March, 2010; Martín Pascual, 2008).

Las negociaciones posteriores entre el Ayuntamiento y la SGAB culminan en un primer acuerdo en 1912, para la transferencia de la gestión al Ayuntamiento con respecto al área de Barcelona y a las áreas del Llobregat y del Besòs (Martín Pascual, 2008; March, 2010). Sin embargo, a partir de 1913, el peso político de los partidos más conservadores en el Ayuntamiento provoca un aplazamiento de la aprobación del plan de municipalización, al tiempo que lideran una fuerte oposición a su implementación (Martín Pascual, 2008).

El inicio de la Primera Guerra Mundial en Europa comporta un bloqueo de la actividad comercial de Suez en Francia y en Bélgica, de modo que toda la atención se dedica a mantener la empresa en Barcelona. A principios de los años veinte, un conjunto de bancos españoles (Banco de Barcelona, Banco Hispano Colonial, Banco de Bilbao, Sindicato de Banqueros de Barcelona y Banca Arnús) adquieren la Société Générale des Eaux de Barcelone y le dan el nombre de Sociedad General de Aguas de Barcelona (SGAB) (Agbar, 2020). Desde entonces, la SGAB empieza a diversificar su actividad, ampliando el suministro de agua a muchas ciudades que actualmente forman parte del Área Metropolitana de Barcelona.

En 1975, se crea el Grupo Agbar, dentro del cual está la SGAB. El fin de la dictadura franquista coincide con las primeras elecciones municipales democráticas y con la anexión de la *Lyonnaise des Eaux* (futura Suez), en 1979, en el grupo accionista de Agbar con el banco catalán “la Caixa” (Agbar, 2020). En Barcelona, el proceso de democratización también inaugura la creación de una Agencia Metropolitana, la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB), con algunas funciones en la prestación de servicios urbanos, incluyendo el transporte público y la planificación metropolitana (March et al. 2019).

#### *La creación de Aguas de Barcelona*

A finales de los años ochenta del siglo XX, el suministro de agua se considera una obligación pública, independientemente de su gestión privada o pública, tal como señalan March et al. (2019). En Barcelona, la CMB empieza a gestionar el servicio del agua con la intención de comprar las instalaciones a la SGAB. En 1983, la CMB constituye la Societat de Gestió Metropolitana d'Abastament d'Aigua (SOGEMASA) para gestionar el suministro de agua. Los municipios metropolitanos siguen siendo los responsables de garantizar la distribución de agua en las zonas urbanas, en virtud de acuerdos con proveedores privados de agua (March et al. 2019).

En 1987, la CMB se divide en dos agencias metropolitanas: una para gestionar el transporte público y otra para gestionar el agua y el saneamiento (March et al. 2019). La escisión provoca una fragmentación de la responsabilidad de gestión de los servicios de abastecimiento de agua: por una parte, la Generalitat de Catalunya se encarga de planificar los recursos hídricos; por otra, la Agencia Metropolitana coordina los servicios municipales de agua y aguas residuales, y se encarga de la construcción de las obras hidráulicas para garantizar el cumplimiento de estas exigencias. Sin embargo, el suministro urbano se mantiene sin cambios y la SGAB sigue abasteciendo Barcelona y otras ciudades metropolitanas (March et al. 2019).

Desde los años noventa, la empresa matriz de SGAB, el Grupo Agbar, es propiedad de “la Caixa” y de la empresa francesa *Lyonnaise des Eaux* (más



tarde, Suez). En 2015, esta última compra todas las acciones de la primera y pasa a ser el único propietario de Agbar. Por tanto, Suez se convierte en un actor importante, aunque ha mantenido un perfil bajo en los debates sobre la remunicipalización (March et al. 2019). En 2008, una oferta pública de adquisición (OPA) permite al grupo francés Suez y a Criteria Caixa adquirir la totalidad de la SGAB, con una participación del 56% y del 44%, respectivamente.

En 2010, se produce una importante reconfiguración de la gobernanza metropolitana de Barcelona con la creación de una única entidad metropolitana en 2011, el Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, AMB). Hasta 2012, el ciclo del agua urbana en Barcelona muestra una clara distinción entre el suministro de agua (a cargo de una empresa privada) y el alcantarillado y el saneamiento (el primero, proporcionado por los municipios y, el segundo, por una entidad pública) (March et al. 2019).

En 2013, se constituye la empresa mixta Aigües de Barcelona-Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua (en adelante Aguas de Barcelona) como un modelo de CPP que integra todos los servicios asociados al ciclo integral del agua, incorporando a su ámbito de actividad el servicio de saneamiento y la depuración de las aguas residuales para su retorno al medio natural o su reutilización. La nueva empresa Aguas de Barcelona, en el momento de su constitución, cuenta con una participación del 85% de Aguas de Barcelona y el 15% de la AMB (Agbar, 2020).

En 2014, Suez y Criteria Caixa firman un acuerdo en virtud del cual Criteria se compromete a vender a Suez su participación en Agbar a cambio de acciones en el capital de Suez y de una parte de la empresa mixta, Aguas de Barcelona. Este acuerdo permite a Suez adquirir el 100% de Agbar y a Criteria convertirse en el tercer socio de Aguas de Barcelona.

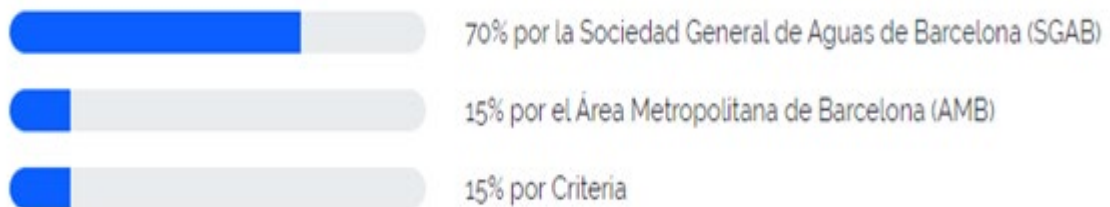
### *Actores en la gestión del servicio del agua en Barcelona*

En 2013, se crea la empresa público-privada Aigües de Barcelona-Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, SA, con el objetivo de

gestionar el suministro del agua en el Área Metropolitana de Barcelona, proveyendo así a cerca de tres millones de personas. Es una iniciativa público-privada participada en un 70% por la Sociedad General de Aguas de Barcelona (SGAB), en un 15% por el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y en otro 15% por Criteria Caixa.

#### Gráfico IX

#### Estructura de la participación en Aguas de Barcelona



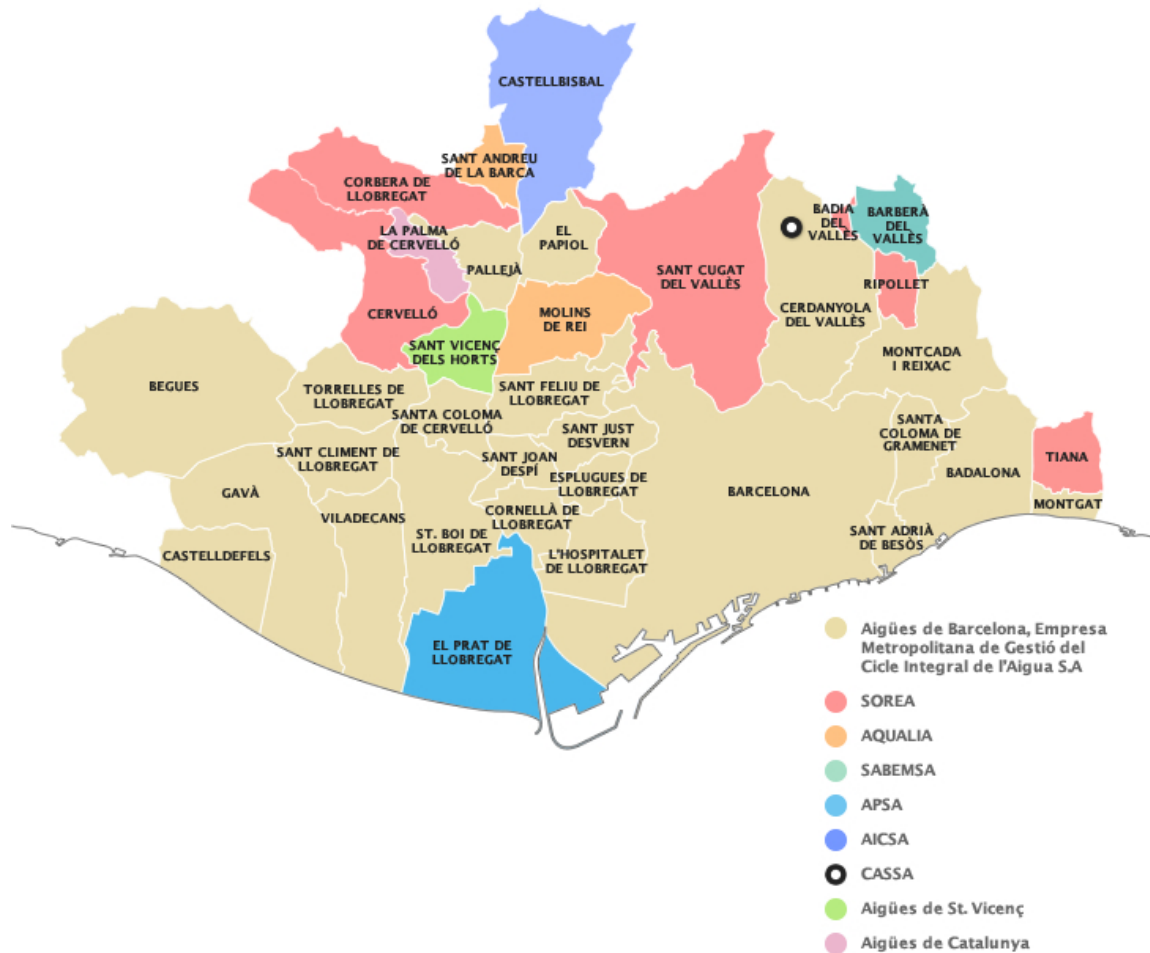
*Fuente: Aguas de Barcelona (2020)*

Con referencia a la distribución de agua potable hasta el consumidor, AMB tiene la competencia del servicio, que ejecuta a través de empresas o entidades suministradoras públicas (Aigües del Prat), privadas (Aqualia, Sorea, Aigües de Catalunya, Aigües de Sant Vicenç dels Horts, Cassà) o mixtas (Aigües de Castellbisbal, SABEMSA, Aigües de Barcelona), como se puede ver en el gráfico X.

Recientemente, Sorea, sociedad del grupo Agbar encargada de gestionar servicios relacionados con el ciclo integral del agua, ha transferido su actividad a Agbar.

Gráfico X

### Empresas, entidades suministradoras de gestión del agua en la AMB



Fuente: Área Metropolitana de Barcelona AMB (2020)

Aguas de Barcelona gestiona el ciclo integral del agua, interviniendo en todas sus fases, desde la captación hasta la potabilización, el transporte y la distribución, además del saneamiento y la depuración de las aguas residuales para su retorno al medio natural o su reutilización. Según los datos disponibles publicados, cada día en Barcelona y en el Área Metropolitana se consumen 530 millones de litros de agua potable. Para dar respuesta a esta necesidad básica,

Aguas de Barcelona se abastece de recursos procedentes tanto de fuentes superficiales (ríos y embalses) como subterráneas (acuíferos y pozos) y, en menor medida, de fuentes marinas.

### *Debate actual y judicialización del conflicto*

En los últimos años, especialmente a lo largo de 2019, ha habido un gran debate político, social, económico y mediático sobre el ciclo del agua, relacionado en particular con la gestión del suministro y el saneamiento de agua destinada a la población.

El debate actual, impulsado también por las propuestas y por el posicionamiento de los partidos políticos durante las campañas electorales de las últimas elecciones locales y generales, ha incrementado la confrontación entre los defensores de la gestión directa e indirecta. Entre los diferentes partidos que se han posicionado al respecto, el Partido Socialista Obrero Español y Unidas Podemos, en el marco de su acuerdo de Gobierno, apuestan claramente por la gestión directa del servicio del agua, mientras que el Partido Popular opta por un pacto nacional del agua enfocado a mitigar los efectos del cambio climático y Ciudadanos, por crear un organismo regulador nacional del agua (Tornos, 2020a). Cuando se menciona el cambio de la gestión directa de un servicio público a su gestión indirecta, los medios de comunicación suelen definirlo como una “privatización del servicio” y le dan una fuerte carga ideológica (Tornos, 2018).

En el contexto catalán, los tres partidos políticos con mayoría en el Ayuntamiento de Barcelona y en el AMB, Barcelona en Comú, la Candidatura de Unitat Popular y Esquerra Republicana de Catalunya, han manifestado su apoyo político, aunque en niveles ideológicos y pragmáticos diferentes, a la gestión directa del agua como bien común y como derecho humano, y apuestan por una consulta pública sobre el cambio de gestión, poniendo de relieve la importancia de la participación activa de la ciudadanía. En el discurso político, además del debate sobre la remunicipalización, se evidencia la necesidad, tanto por parte del AMB

como de la Agencia Catalana del Agua, de una mayor y más activa regulación en la gestión del agua, para mejorar su transparencia (March et al. 2019).

Entre los actores de la sociedad civil, hallamos entidades muy diversas que contribuyen a la causa de maneras distintas. Entre los *stakeholders* con una postura favorable a la remunicipalización del servicio del agua, encontramos:

- La asociación Aigua és Vida, que fue la que inició la campaña a favor de la gestión directa del servicio de abastecimiento y saneamiento del agua en el Área Metropolitana de Barcelona.
- El Moviment per l'Aigua Pública i Democràtica y la Associació de Municipis i Entitats per l'Aigua Pública (AMAP), que representa once municipios de la AMB, entidades comprometidas con la gestión pública del agua y que proponen recuperar la gobernanza de este bien común, exigiendo la participación de la ciudadanía para asegurar un acceso universal al agua. La AMAP instó al Parlament de Catalunya y al Congreso de los Diputados a facilitar el proceso de municipalización del agua y la soberanía municipal.
- La Red Agua Pública (RAP), que ante las elecciones generales del 10N planteó a los partidos políticos sus propuestas de cambio a favor de la gestión directa.
- Enginyeria Sense Fronteres, que promueve actividades de información a la ciudadanía para impulsar procesos de remunicipalización y modelos de gestión con inclusión de la ciudadanía.
- Finalmente, cabe consignar el apoyo académico del grupo de investigación Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Murcia, que a través de sus publicaciones sostiene que la gestión directa es más eficiente que la indirecta (Tornos, 2020a).

Por su parte, entre los *stakeholders* que tienen una posición favorable a la gestión a través de la fórmula de CPP, cabe mencionar:

- Metròpoli Abierta, medio de comunicación privado de la ciudad de Barcelona.

- La Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS).
- Red Localis, la Asociación por la Excelencia de los Servicios Públicos (AESP) y la Cámara de Concesionarios y Empresas Vinculadas al Sector Público (CCIES), que hacen hincapié en la valoración positiva del servicio y en el debate estéril y marcado por un fuerte sesgo ideológico, sobre todo por parte de los partidos de izquierda, sobre la mal llamada “remunicipalización”. Estas posturas están también avaladas por la valoración general del servicio de gestión del agua del III Barómetro de Satisfacción de los Servicios Públicos, elaborado por el Observatorio de Servicios Urbanos (OSUR), que cada año mide la satisfacción general de los servicios municipales y demuestra que el servicio de suministro de agua es el mejor valorado (Tornos, 2020a).

Desde el punto de vista jurídico, el debate sobre la prestación de los servicios de suministro y saneamiento del agua también ha sido muy intenso en los últimos años, y se reavivó en noviembre de 2019 a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo sobre el contencioso jurídico de Aguas de Barcelona.

La sentencia del Tribunal Supremo considera legal el procedimiento negociado por el cual optó la Administración y ha decidido sobre la validez del proceso de constitución de la empresa mixta metropolitana encargada de la gestión del ciclo integral del agua en Barcelona y en 23 municipios del Área Metropolitana de Barcelona.

Sobre este conflicto jurídico, nos remitimos a dos estudios sobre los pronunciamientos del Tribunal Supremo, uno de Perdígó i Solà (2019) y otro de Peñalver (2020), que efectúan valoraciones diversas sobre la sentencia. Cabe destacar que, en esta judicialización del conflicto, el elemento subyacente no es la validez de la creación de la empresa mixta, sino la voluntad de remunicipalización (Tornos, 2020b).

### 4.3. TRABAJO DE CAMPO

#### 4.3.1. Metodología y muestra

Para poder recoger con amplitud la visión de la función de la retórica en la gestión del servicio de agua a poblaciones en el Área Metropolitana de Barcelona, se plantea metodológicamente la realización de 38 entrevistas a *stakeholders* vinculados, en mayor o menor medida, al caso de estudio. La muestra de entrevistados ha recogido la opinión, la reflexión y la valoración desde los diferentes grupos de interés. En este sentido, es relevante destacar que uno de los principales objetivos de este estudio cualitativo es entrevistar a una muestra lo más representativa de implicados en la temática para obtener así una visión amplia de todas las sensibilidades, posturas y marcos de referencia de los grupos de interés.

Como fase inicial previa al desarrollo del campo se considera oportuno pilotar 4 entrevistas a profesionales especialistas en el ámbito de la gestión del agua (Sra. Montserrat Termes, Profesora titular de la UB y Senior Research Director Cetaqua (UB) - Water Technology Centre; Sr. Manel Poch, catedrático de ingeniería química de la Universidad de Girona (UdG) y Director de LEQUIA Laboratorio de Ingeniería Química y Ambiental junto con la Sra. Alexandra Popartan, Doctorado industrial con Cetaqua por la Universitat de Girona (UdG)), y en el ámbito de la comunicación política (Sr. Antoni Gutiérrez Rubí, asesor de comunicación, consultor político y director de Ideograma y Sra. Noemí Cuní, General Manager de Broadcaster). Estas entrevistas han sido de gran utilidad para validar la propuesta de guion (Anexo 1) y configurar la lista de las 34 entrevistas que se realizan para analizar de forma pormenorizada las opiniones y visiones respecto al área de estudio. Al mismo tiempo, han posibilitado contrastar las propuestas elaboradas sobre el uso e impacto de la retórica de la CPP en la gestión del agua en el Área Metropolitana de Barcelona y para hacer, además, una aproximación a grandes temáticas presentes en el discurso actual sobre la gestión del agua.

Las 38 entrevistas se han llevado a cabo entre los meses de abril y octubre de 2020. Inicialmente, el campo se concibe para ser realizado en formato de entrevista presencial, pero debido a la situación de la pandemia del Covid-19 se han reformulado en entrevistas online cara a cara por videoconferencia y se han transcrito en su totalidad para su posterior análisis. Las citas y comentarios de las entrevistas se han tratado de forma agregada y no nominal. El número entre paréntesis de las citas corresponde a la codificación interna.

Los entrevistados quedan recogidos en 5 grandes colectivos: Asociaciones y plataformas de consumidores, Administraciones públicas, empresas privadas, académicos/expertos y medios de comunicación. En detalle, las personas que han aportado su visión, puntos de vista y opinión a este estudio han sido las siguientes:

#### Fase piloto

- Montserrat Termes - Profesora titular de la UB y Senior Research Director *Cetaqua (UB) - Water Technology Centre*
- Manel Poch, catedrático de ingeniería química de la *Universidad de Girona (UdG)* y Director de *LEQUIA Laboratorio de Ingeniería Química y Ambiental*
- Alexandra Popartan, Doctorado industrial con Cetaqua, *Universitat de Girona (UdG)*
- Antoni Gutiérrez Rubí - asesor de comunicación, consultor político y director de *Ideograma*
- Noemí Cuní - General Manager de *Broadcaster*

#### Asociaciones y plataformas

- Gonzalo Marín Pacheco - *Plataforma contra la privatización del Canal Isabel II*
- Lluís Basteiro - *Associació de Municipis i Entitats per l'Aigua Pública (AMAP)*



- Jordi Giró - presidente de la *Confederació d'Associacions Veïnals de Catalunya* (CONFAVC)
- Lluís Martínez Camps - Síndic Mollet. Expresidente del *Fòrum de síndics Locals*
- Violeta Cabello - *Fundación Nueva Cultura del Agua* (FNCA)

#### Administraciones públicas

- Imma Mayol - Directora de Àrea d'Ecologia de l'*Àrea Metropolitana de Barcelona* (AMB)
- Salvador Milà - Director presidencia del *Àrea Metropolitana de Barcelona* (AMB)
- Patrici Hernández – Cap de Departament per a la Cobertura de les necessitats bàsiques de l'*Ajuntament de Barcelona*
- Valeriano Gómez - Exministro de Trabajo del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE)
- Marta Lacambra - Exsecretària General del Departament de Cultura i Medi Ambient de la *Generalitat de Catalunya*, Exdirectora de la *Agència Catalana de l'Aigua* (ACA) y expresidenta de *Aigües Ter-Llobregat*.
- Marta Subirà - Secretaria Medio Ambiente y Sostenibilidad de la *Generalitat Catalunya*
- Ricard Fernández - Gerente Área Derechos Sociales de l'*Ajuntament de Barcelona*
- Diego Moxó - Adjunto Gerencia para la Coordinación Territorial de la *Agència Catalana de l'Aigua* (ACA).
- Eloi Badia - Regidor de Emergència climàtica y transició ecològica de l'*Ajuntament de Barcelona* (exportaveu *Aigua és Vida*)

#### Empresas privadas gestoras del agua

- Fernando Tallarico - Responsable inversión de *SUEZ*
- Marina Arnaldos - *Cetaqua*, líder de I+D+I de *SUEZ*
- Fernando Morcillo - presidente de la *Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento* (AEAS)

- Enrique Hernández - presidente *Asociación Gestoras de Agua (AGA)*
- Lorenzo Dávila - *Asociación por la excelencia de los servicios públicos (ASEP OSUR)*
- María Salamero - directora de estrategia y sostenibilidad y comunicación de *Agbar*

#### Académicos y expertos

- Alexandre Peñalver - Profesor titular de Derecho Administrativo y Clínica Jurídica Ambiental Derecho de la *Universidad de Barcelona (UB)*
- Germà Bel - Economista y experto sobre CPP de la *UB School of Economics*
- Ramon Folch - Socio ecólogo y Miembro Consejo Asesor de *Agbar*
- Isabel Caro-Patón – Profesora Titular de Derecho Administrativo de la *Universidad de Valladolid*
- David Saurí - Profesor del Departamento Geografía y Grupo de investigación de Agua territorio y sostenibilidad (GRATS) de la *Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)*
- Gonzalo Delacámara - Investigador del *Instituto IMDEA y Foro de la Economía del Agua*
- Pere Vilanova - Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la *Universidad de Barcelona (UB)*
- Cristina Monge - Politóloga y Doctora de la *Universidad Zaragoza, Fundación Ecología y Desarrollo*
- Anna Merino - directora Strategy & Economics de *PWC* y Miembro del Consejo Asesor de *Agbar*
- Antón Costas - Catedrático de Política Económica de la *Universidad de Barcelona (UB)*
- Joan Perdigó - exdirector del Servicio Jurídico de la *Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos de Barcelona*

#### Medios de comunicación

- Carles Fernández - director de *Vitamine*, comunicación digital
- Toni Bolaño - Periodista de *La Razón*

- Albert Ortas – Periodista, Director de *Intermedia* y jefe de gabinete de Xavier Trias

Estos perfiles han ayudado, gracias a su colaboración, a contrastar las tres proposiciones de trabajo sobre la función de la retórica en el caso del servicio de suministro de agua a poblaciones en el Área Metropolitana de Barcelona. El postulado de cada una de las proposiciones será tratado de forma conclusiva en el estudio de resultados.

## 5. CAPÍTULO – RESULTADOS

### 5.1. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL AGUA

Como manifiestan los entrevistados, el agua presenta una serie de características distintivas como recurso que el ser humano necesita para desarrollarse desde el inicio de la vida en el planeta. Se trata de un elemento atávico, básico e imprescindible para todo tipo de desarrollo, caracterizado por una doble dimensión: la natural, referente a su presencia en el planeta y la social, es decir, todo lo que hace referencia a su gestión y uso. Es justamente esta doble dimensión el primer foco de análisis relevante, ya que el equilibrio de ambos aspectos es lo que permite garantizar la subsistencia tanto del propio recurso como de las necesidades básicas desarrolladas en nuestra sociedad.

#### *La dimensión natural*

El agua como recurso natural básico se concibe imprescindible para el desarrollo de la vida en todas sus acepciones tal como indican unánimemente todos los entrevistados:

*“Es tan importante que tenemos que pensar que nosotros mismos somos agua en un porcentaje muy elevado, podríamos incluso afirmar que la vida es una forma cuántica del agua... Gracias al agua podemos construir el proyecto de especie humana que somos y que hemos sido a lo largo de las civilizaciones... La paradoja es llamarle Tierra a nuestro planeta cuando la esencia del mismo es el agua.” (26)*

Además de ser un elemento básico, existe una clara conciencia de ser un bien escaso, limitado, siendo un polo muy sensible y generador de conflictos desde el inicio de las civilizaciones hasta la actualidad.

Desde esta dimensión natural, el agua se referencia a un origen puro, no corrompido ni adulterado, directo de la naturaleza, que se hace presente en el entorno humano a través de la lluvia, los ríos, los lagos, los acuíferos, los pozos, etc., y cuyo ciclo vital se reproduce de forma natural, aunque no siempre de forma equilibrada y previsible debido al estrés hidrológico caracterizado por

períodos de sequía, de inundaciones, etc., que son cada vez más relevantes en el contexto actual de cambio climático.

El agua, desde esta visión de elemento natural, queda condicionada profundamente por sus circunstancias naturales geoestratégicas, es decir, su localización en el territorio y las características geográficas e hidrográficas de su emplazamiento, cuestión relevante que condiciona, en mayor o menor medida el esfuerzo por su gestión posterior en lo referente a su extracción, abastecimiento, recuperación y saneamiento:

*“Es un recurso muy caprichoso desde el punto de vista hidrográfico, de difícil control geológico... se da la paradoja de que el 70% del planeta es agua, pero el agua para consumo humano es limitada, escasa.” (26)*

Además, como elemento sostén de la naturaleza, el agua tiene un valor ecosistémico por sí misma. En este sentido se debe tener siempre presente el equilibrio entre el uso propio para el desarrollo humano y el de mantenimiento y preservación del entorno ecológico que se puede ver afectado por la acción del hombre:

*“El agua es un bien esencial para la propia naturaleza, para su preservación, el primero que necesita agua es el propio río y por eso es tan relevante respetar el cauce ecológico.” (6)*

### *La dimensión social*

Desde los elementos de la dimensión natural del agua (básica, escasa e hidrográficamente condicionada) se construye a lo largo de la historia su dimensión social: *“El agua es un elemento constitutivo básico de la noción de civilización.” (37)*

Esta dimensión social recoge desde los elementos más simbólicos / culturales, donde el agua tiene incluso un componente sagrado y litúrgico, a los más pragmáticos vinculados a la gestión humana que se realiza para sus usos, llegando a definir, desde las instituciones que lo gestionan, el modelo de sociedad a la que colectivamente aspiramos:

*“El agua es un exponente de estilos de vida, es la expresión de cómo vivimos, cada vez optamos más por una vida más sostenible y en este sentido la producción de agua potable se hace más razonable, así como su tratamiento y costes. Cuando el estilo de vida imperante se desarrolla, los costes del agua son mucho mayores.” (3); “El agua es la base del desarrollo de las sociedades, las culturas... de hecho llega a marcar las fronteras entre sociedades desarrolladas y subdesarrolladas.” (14); “El estado de un río es el espejo de la sociedad, allí queda reflejado todo.” (21); “El riesgo con el agua es la relación social, política y económica que establecemos con ella.” (32); “El agua se convierte en un factor clave y estratégico en las sociedades avanzadas sobre todo por la conciencia de escasez.” (27).*

La dimensión social de bien público, colectivo y universal se convierte en marco de referencia global, tal como nos indica un representante político: *“El agua es y debe ser un servicio básico, esencial y público.”* (6). Esta dimensión social se traduce en el derecho al agua para tener una vida digna como paradigma actual reconocido por organizaciones como las Naciones Unidas y como también marca la Directiva Marco del Agua. Esta visión de bien colectivo, universal y a la vez ambiental, se traduce, para los expertos consultados, en el concepto de que el agua no puede ser tratada como un bien de mercado más. Si bien este marco de referencia es compartido por todos los grupos de interés, su significado se declina de forma divergente. Para parte de las plataformas / asociaciones de defensa de la gestión pública y directa y parte de los representantes políticos, la conciencia de bien colectivo y necesario se traduce en la idea de que no se puede *“negociar ni hacer negocio con el agua”*, en cambio para la mayoría de expertos / académicos, responsables de empresas gestoras del agua y medios de comunicación, la industria del agua no está en ningún caso vinculada al precio del elemento agua como tal, sino a la inversión y mantenimiento de infraestructuras cada vez más complejas y sofisticadas para la gestión integral del ciclo del agua. A lo largo de las entrevistas este será un punto sensible y recurrente que condiciona la percepción del desempeño del servicio y también

la propia configuración de la comunicación, tanto entre las partes como hacia la ciudadanía.

Se observa que es relevante tener presentes también las derivadas de la dimensión natural del agua como elemento accesible / directo que proporciona la naturaleza, a diferencia, por ejemplo, de la provisión de servicios como la electricidad o el gas, que requieren ser generados o transformados para su consumo. Esta dimensión natural, por tanto, incide, según la mayoría, en un peor entendimiento de sus costes de transformación y distribución para disponer de la cantidad y calidad del agua necesaria para el ciudadano:

*“Venimos de una historia no muy lejana donde el agua se disponía libremente en cubos yendo al pozo o a la fuente, por tanto, hay una baja visibilidad y comprensión de los costes que significa disponer del servicio en sociedades desarrolladas.” (13)*

Se observa que este bajo entendimiento de costes se percibe como un problema presente a medio y largo plazo. La necesidad de realizar inversiones para asegurar el abastecimiento comportará un aumento de los costes de la gestión. La planificación requiere, en opinión de varios entrevistados, la implementación de importantes infraestructuras que garanticen la continuidad del servicio.

Desde la visión de los profesionales y expertos conocedores de la gestión del agua, este componente natural es un reto complejo y cambiante que requiere soluciones innovadoras y adaptativas a la realidad del territorio:

*“Somos el país con más estrés hídrico, con más dificultades en la consecución del recurso y con mayores necesidades de infraestructura para tener reservas cuando vienen las frecuentes sequías en varias zonas del país y tenemos una larguísima tradición de potentes infraestructuras que requerirían más esfuerzo que en otros países del norte de Europa donde es más fácil e inmediato disponer de agua como recurso.” (19).*

### *La dimensión institucional*

La consideración social de que el agua como bien público, universal y colectivo requiere, como manifiestan los consultados, de la necesaria implicación de las instituciones para prestar el servicio en términos de equidad y calidad. Esta dimensión institucional es clave, en opinión de los expertos, para entender cómo los actores tanto públicos como privados se han implicado históricamente en la gestión y suministro de agua a los ciudadanos. En el caso de Barcelona existe un origen del servicio prestado por la empresa privada debido a la creación en el siglo XIX de la *Compagnie des Eaux de Barcelona* por parte de empresarios que invirtieron en una red global de abastecimiento a la ciudad y a su área extensa, que hoy en día configura el Área Metropolitana de Barcelona. Como manifiestan los entrevistados, este origen privado de la gestión del agua potable en la ciudad es un elemento que incidirá hasta nuestros días en la percepción de apropiación patrimonialista del recurso por parte de la compañía, siendo en muchos casos uno de los argumentos utilizados sobre todo entre los partidarios de la gestión directa, alegando que la autosuficiencia de la empresa la ha llevado a actuar de forma unilateral durante décadas. Tal como comenta un representante político de la Administración:

*“El agua potable llegó a Barcelona desde la iniciativa privada hace 150 años, este contexto genera confusión en los roles, lo cual se considera parte del conflicto actual ya que la parte privada en ocasiones se percibe que actúa por su cuenta. Esta percepción genera entre las partes una lucha de poder por no aparecer a nivel de imagen pública como un actor subsidiario.” (10)*

Por su parte, las instituciones públicas son en la actualidad las garantes del suministro, pero los entrevistados exponen que históricamente esta garantía ha sido promovida por la empresa privada, ya que la Administración ha contado con escasos recursos materiales y humanos durante muchas décadas para gestionar el servicio, y, por lo tanto, pese a su titularidad pública esta había depositado la responsabilidad del suministro y gestión del agua en la empresa privada. Con el transcurso de los años, los entrevistados corroboran que la Administración ha



ido dotándose progresivamente de mayores capacidades y recursos en este ámbito y en la actualidad reivindica un rol más relevante y activo en el servicio.

Todas estas características del agua, tanto desde su dimensión natural como desde la social e institucional, tienen repercusiones en las narrativas comunicativas importantes, en especial la que hace referencia a la confusión entre prestación y titularidad del servicio y también a la comprensión del precio ligado al servicio prestado y no al elemento agua en concreto. Como nos indica un representante de los medios de comunicación:

*“Tenemos que seguir recordando que es un derecho universal y que el agua es pública y saber diferenciar lo que es la prestación del servicio, o sea, que te llegue agua al grifo y el agua propiamente dicha.” (7)*

## **5.2. PERCEPCIÓN DE LA CPP**

Se observa que la visión general de los entrevistados sobre la percepción de la CPP es positiva como fórmula alternativa a la provisión únicamente pública de determinados servicios a la ciudadanía, pero este concepto llevado a la práctica también arroja déficits y críticas sobre todo en su desarrollo y en las condiciones en que este se da. Los entrevistados consideran mayoritariamente que posturas como la de estar radicalmente en contra de la CPP tienen un recorrido escaso y responden más a marcos de referencia simples, rígidos y muy apriorísticos. Lo que realmente es relevante en la valoración del desarrollo de un servicio a la ciudadanía, no es la fórmula bajo la que se desarrolla, sea CPP u otra, si no otros factores que plasmamos a continuación.

Para los entrevistados, la motivación para crear una CPP se considera uno de los factores determinantes, y según varios consultados, el origen condiciona en gran medida su funcionamiento y valor. Para ellos, existen grandes diferencias entre la voluntad y la necesidad de crear una CPP. En España, en general, se considera que la aparición y expansión de este modelo nace con el advenimiento de la democracia y la gobernanza de las Administraciones municipales con

competencias, pero sin tener la capacidad financiera ni la capacitación técnica requerida. En este contexto, la mayoría de expertos considera que el rol de las empresas privadas es imprescindible y fundamental en el desarrollo de muchas políticas públicas y el sector privado es conocedor de esta situación, así como de lo vital que es su “*músculo*” financiero y tecnológico. En muchos casos, esta situación deriva en un ejercicio de poder sobre la CPP pronunciado, que puede acabar en una posición dominante justamente en base a esta percepción de actor fundamental.

Por contraste, encontramos modelos de CPP en países nórdicos de Europa, en los que el principal motor motivacional de su puesta en marcha, es la voluntad de crear soluciones y la creencia de que la suma de las partes es más que el todo, dando así respuesta a una clara filosofía de cooperación. Para avanzar hacia esa cultura de cooperación, los entrevistados consideran que es necesario ir más allá de unos marcos de referencia rígidos y estereotipados, como indica un representante de la propia Administración:

*“Hay muchos mitos en esto de la CPP, pero es necesario romperlos, ya que ninguna Administración puede desarrollar todo el conjunto de servicios al cien por cien con recursos públicos.”* (10)

También aparece como factor determinante la tipología de los servicios públicos: según los entrevistados, la clase de servicio que se ofrece es también un factor clave para la valoración de la fórmula de CPP. Existe un amplio consenso entre los consultados respecto a la necesidad de que desde la dimensión institucional se garanticen sobre todo aquellos servicios considerados pilares de la sociedad del bienestar, por ejemplo, la educación, la sanidad o las pensiones, tal como indica un representante político:

*“Hay cosas que no debe realizar el Estado porque lo hace peor que el mercado, pero hay cosas que el Estado hace mejor.”* (27)

Hay servicios, incluido el suministro energético y de agua potable, que responden a necesidades muy básicas y los entrevistados creen mayoritariamente que deben estar siempre regulados / controlados por los actores públicos. Aquí, la CPP es considerada mayoritariamente por los consultados como una fórmula de

desarrollo positivo para la provisión de estos servicios, pero también existen más sensibilidades y reticencias hacia esa colaboración en términos de desconfianza en cuanto a la necesaria fiscalización de sus resultados para el beneficio del ciudadano.

Temas como la transparencia en los procesos de contratación, la rendición de cuentas o los beneficios industriales se consideran áreas de preocupación y de crítica recurrente por parte de varios entrevistados, ya que consideran que afectan también al caso de la gestión del agua. Incluso, para las visiones más contrarias y desconfiadas hacia las CPP, estos déficits en la gobernanza de las CPP son argumentos con suficiente peso como para no optar por este tipo de colaboraciones, pese a garantizarse por ley la titularidad pública como en el caso del agua. Esta opinión ha sido recogida sobre todo en entrevistas a representantes de plataformas de reivindicación de lo público, en parte de los representantes de la Administración y minoritariamente en algunos expertos académicos.

Mayoritariamente, los consultados consideran clave el compromiso de las partes. Una CPP debería ser la suma de responsabilidades en la gestión del servicio público, basado en la confianza recíproca de cada una de las partes. Para los entrevistados, se hace imprescindible un marco regulatorio claro y la aplicación de procesos competitivos de contratación abiertos con concurrencia de opciones. En este sentido es clave el ejercicio de control, supervisión de la Administración para velar por la CPP, tal como nos indica una experta académica:

*“Si pones juntos a los dos, el que tiene que ser el garante del servicio público, con instrumentos de gestión rígidos como el Derecho administrativo y pones a la empresa privada que tiene los instrumentos de gestión más ágiles y eficaces obligándola a mirar por el bien común más que por el suyo propio, que eso es lo bueno de las CPP, ahí surge un espacio de innovación tremendo.” (6)*

La mayoría de entrevistados considera las motivaciones ideológicas y políticas factores clave. Existe un posicionamiento polarizado, motivado por la ideología

al valorar la CPP, cuya matriz del discurso se basa en que las políticas de derecha son favorables a estas colaboraciones y las políticas de izquierdas contrarias a las mismas. Si bien los expertos consultados perciben que este posicionamiento sigue vigente, también advierten que lo ideológico va más allá de ese esquema. Mayoritariamente, los consultados consideran que la mayor o menor promoción de las CPP tiene mucho más vínculo con la idea de posesión y de poder que se tiene sobre un bien como el agua que con los beneficios o perjuicios de la CPP. Por ejemplo, varios expertos explican que se prioriza dar relevancia a la recuperación de la gestión pública para reivindicar así el ejercicio de competencias municipales del gobernante en pro del bien colectivo, pero no tanto en función de criterios de eficiencia y eficacia o de calidad del servicio. Las posturas de los representantes políticos en muchas ocasiones también cambian o se matizan según se ejerza el mandato (más apertura a la CPP) o se esté en la oposición (más críticos hacia la CPP). Los cambios de criterio también son ambiguos y cambiantes con los tiempos en muchas formaciones políticas, incluso generan romper la disciplina de voto:

*“El objetivo de la Administración es recuperar poder, no tanto gestionar un servicio público, por ejemplo, hay casos de remunicipalización de la gestión en contextos ya públicos supramunicipales como Seseña que se abastece del Canal Isabel II. Otro ejemplo es el Ayuntamiento de Valladolid que “remunicipaliza” y luego saca todo a concesiones privadas porque no tienen capacidad ni de leer contadores, ni de llevar sistemas de gestión informática, ni de comprar los reactivos químicos.” (26); “Se han metido muchos temas desde esta óptica sesgada e ideológica.” (26); “Yo he trabajado en las dos partes y soy firme defensor de las CPP, pero es cierto que en el discurso político las posiciones de izquierda huyen de la asociación de la CPP.” (25)*

#### 5.2.1. Beneficios de la CPP

Como hemos indicado, desde la perspectiva de los grupos de interés se visualiza, mayoritariamente, que la capacidad de la Administración para garantizar servicios básicos en una sociedad del bienestar cada vez más

demandante de ellos hace imprescindible la CPP en muchos ámbitos. Incluso servicios como la conectividad y la cobertura móvil están cada vez más cerca de ser considerados una necesidad básica que se debe garantizar a la población. Desde esta perspectiva, la CPP bien regulada y clarificada en roles aporta una serie de beneficios en cuanto al potencial del sector privado en el contexto público, siendo los puntos que siguen los destacados: eficiencia en la gestión del servicio a través del *know how* e innovación y aplicación de economías de escala.

La aportación y conocimiento específico del sector del agua es clave para la validación e integración del sector privado en el desarrollo de servicios públicos según lo que comentan los entrevistados. En sectores como el agua, este eje se reivindica con fuerza como la principal aportación al servicio. El sector privado dispone de recursos tecnológicos y de inversión en ámbitos vinculados a la mejora de la eficiencia en los procesos clave, especialmente en el tratamiento y cierre del ciclo del agua potable, donde los avances tecnológicos son fundamentales para mejorar cada una de las etapas por las que transcurre el agua potable, incluida su recogida y reutilización. Como indica un representante de las empresas privadas de gestión del agua urbana, en este apartado existe un claro liderazgo de estas compañías a nivel internacional: *“Las empresas de este país son punteras en la gestión de infraestructuras, de las 10 primeras del mundo hay 6 empresas españolas.”* (30). Este punto implica también una mayor capacidad de previsión y proyección de futuro, así como una planificación a largo plazo que anticipe la resolución de problemas con el suministro, especialmente en el contexto actual de cambio climático. Tal como nos indica un responsable de la empresa privada:

*“La CPP es imprescindible en el tema del agua porque genera conocimientos técnicos que son muy difíciles de encontrar en las autoridades locales, es muy difícil que un municipio pueda gestionar el servicio solo desde lo público y que se logren los niveles de eficiencia o excelencia que puedan alcanzar compañías dedicadas exclusivamente a la gestión del agua.”* (4)

Según los consultados, la economía de escala es otro de los conceptos clave para la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, entendiendo por economía de escala las ventajas que se obtienen de operar en grandes volúmenes, lo que repercute en ajustes de costes y en una mayor eficiencia en la implementación de soluciones ya conocidas o desarrolladas en otros territorios. En el caso del agua, este concepto es muy relevante ya que los expertos en el área defienden que la mejor gestión, independientemente del modelo utilizado (gestión directa – indirecta o mixta), es aquella que responde a estructuras supramunicipales de gestión, es decir, cuanto más unitario sea el tratamiento de todo el ciclo del agua y más extensa sea la red a cubrir, mejores resultados se obtendrán en el servicio final.

*“La economía de escala nos permite ver que la experiencia que tuvimos en Cartagena de Indias puede ayudar a resolver una experiencia en Barcelona o en Méjico.” (4); “La escalabilidad es fundamental, sobre todo en el suministro de agua donde se deberían promover estructuras de gestión supramunicipal.” (36); “Yo siempre que pienso en la CPP pienso en los factores diferenciales que el sector privado puede añadir a un servicio público, por ejemplo, el tema de la desalación es un breakthrough (avance) tecnológico total y sucedió gracias a que hubo colaboración de empresas químicas muy potentes con universidades, Administraciones...” (12)*

Se observa que todos estos factores que aporta el sector privado generan, en opinión de los entrevistados, percepción de valor cuando los marcos de colaboración están bien definidos y regulados especialmente en lo referente a la transparencia y la rendición de cuentas. La implementación de políticas públicas que favorezcan este tipo de CPP tiende a generar una percepción positiva del desarrollo del servicio.

### 5.2.2. Problemas de la CPP

Los entrevistados detectan deficiencias que afectan de forma muy clara a la gestión y desarrollo del propio servicio del agua. En palabras de varios entrevistados, la falta de transparencia y de confianza, la asimetría de poder y la falta de supervisión de las Administraciones son los problemas principales y a modo de síntesis, el pensamiento más compartido por la mayoría de ellos:

*“La CPP es una solución deseable pero que se ha aplicado fatal en muchos casos.” (14); “La aplicación de la CPP en el contexto español ha sido deficiente especialmente al no haber espacios de innovación donde se aporte lo mejor de cada parte, se han confundido roles y han fallado pilares básicos de transparencia y confianza entre las partes.” (6)*

La falta de transparencia y de confianza afecta sobre todo a la rendición de cuentas de las inversiones, los gastos generados y los beneficios industriales obtenidos por la parte privada. Desde la visión de estos expertos, la falta de confianza entre los actores genera recelo a la hora de compartir o aclarar informaciones vinculadas especialmente a la gestión económica del servicio, tal como nos indican varios entrevistados:

*“Previa a la falta de transparencia está la falta de confianza, que es la base para compartir la percepción de que con la cooperación todos pueden ganar.” (13)*

En el caso de la gestión del agua, se percibe que existe una falta de información y de comunicación de la actuación de la parte pública, tanto en los procesos de contratación como del uso que hace de la recaudación vía tarifas e impuestos, especialmente en lo que se refiere al canon concesional.

Los expertos entrevistados consideran muy relevantes conceptos como la rendición de cuentas y la transparencia, ya que se considera que su ausencia es

muy negativa y afecta al desarrollo de la CPP, tal como nos indica un representante político:

*“Lo que es importante es estimular y mucho, que es una gran asignatura pendiente, la transparencia, la comparabilidad de los datos de producción, calidades, precios, en diferentes ayuntamientos y ciudades españolas... Creo que los mecanismos, las herramientas, la operativa que se ha puesto en marcha no ha sido lo suficientemente transparente.” (27)*

Varios expertos académicos consideran que la asimetría de poder que se produce entre el sector privado y la Administración puede llevar a que el sector privado actúe de forma prácticamente autónoma, sobre todo en situaciones de monopolio donde no existe una competencia real. Estos expertos evidencian una clara desigualdad, donde la Administración no tiene las mismas capacidades ni recursos que el sector privado, y esto puede llevar a la larga a que esta parte privada tenga más potencia y capacidad de presión respecto a la parte pública.

Desde los consultados de la parte privada se ratifica esa asimetría de poder respecto a la falta de capacitación de la parte pública en el desarrollo de la gestión y control del servicio: *“Ellos ahora quieren hacer bien de regulador, pero no saben, les falta capacitación todavía.” (29)*

Se trata, pues, de una situación de desigualdad en cuanto a recursos y capacidades, como nos explicitan desde las asociaciones y plataformas en defensa de la gestión directa:

*“La parte privada es una entidad económicamente potente y con una capacidad de presión importante, mientras los ayuntamientos, en general, tienen una capacidad de decisión menor una vez se establecen estas relaciones. Es decir, hay una asimetría de poder en las relaciones entre la parte pública y la privada.” (13); “Las relaciones entre público y privado son relaciones asimétricas. Esa*



*asimetría de capacidades se concreta también en poca capacidad de seguimiento de los contratos.” (1)*

En este mismo sentido, los representantes de la Administración perciben que su rol es subsidiario y no principal en la consecución del servicio:

*“Lo que podemos constatar desde la Administración es que nuestro rol ha sido muy secundario.” (29)*

Para la mayoría de entrevistados, la falta de supervisión y control de las Administraciones es un punto clave muy ligado al anterior (asimetría de poder) y que se admite con claridad incluso desde la propia Administración pública, que reconoce la incapacidad del sector público en cuanto a recursos técnicos y humanos para desarrollar plenamente su rol de supervisor, tal como nos indican varios consultados:

*“Se ha generado en parte una visión negativa a la ciudadanía de la prestación de servicios por parte del sector privado cuando se ha visto por ejemplo que no se han hecho las inversiones que tocaba por falta de control y fiscalización de la Administración, que debe velar por el cumplimiento de la CPP.” (12); “Muchas Administraciones dieron concesiones del agua al partir de una situación de escasos recursos tanto en la Administración Local como comarcal y autonómica.” (11)*

Desde la percepción de los entrevistados, esta situación histórica de falta de capacitación de la Administración pública ha ido evolucionando y mejorando con el tiempo al implementar más recursos, reivindicando así su función de garante pública del servicio. Esta mayor implicación de lo público en el control y seguimiento de las CPP se percibe desde los entrevistados como un cambio respecto a la situación anterior donde la Administración se mostraba más pasiva en las fórmulas de gestión indirecta. Tal como nos indica uno de los entrevistados:

*“En los últimos años han llegado a los Ayuntamientos fuerzas que desean que la Administración ejerza mayor control y fiscalización sobre el servicio, pero esa Administración no tiene muchas competencias técnicas sobre el tema y eso siempre es un elemento distorsionador.” (37)*

### **5.3. USO DE LA RETÓRICA**

#### **5.3.1. Retórica entre las partes**

Se percibe la existencia de una falta de confianza lo suficientemente estable e intensa para que se produzca una comunicación fluida entre las partes de la empresa mixta. La resolución final de conflictos vía judicial se considera uno de los factores más evidentes del desencuentro entre las partes y llega a transmitir el mensaje a todos los grupos de interés de ausencia de capacidades de negociación y pacto para la gobernanza del servicio público. En opinión de la mayoría de entrevistados, existen aspectos como la falta de confianza mutua entre las partes y del reconocimiento recíproco de los roles que han motivado un escenario donde la fluidez comunicativa no se construye positivamente, tanto por actuaciones y actitudes del sector privado como de la Administración.

Por parte de la Administración, nos encontramos con el marco de referencia del Gobierno Municipal actual, donde la gestión directa de los servicios públicos forma parte irrenunciable de su proyecto ideológico, tal como nos indica un académico:

*“Cuando entras (a gobernar) en el Ayuntamiento de Barcelona con la convicción, o con la representación simbólica de que tú eres incompatible con que una empresa privada gestione ese servicio, la comunicación se deteriora... la idea para evitar eso sería que las dos partes expresasen su punto de vista y tuviesen la percepción*

*de beneficio mutuo, eso es muy importante para que la comunicación interna esté presidida por la confianza.” (13)*

Por tanto, tal y como nos señalan varios representantes de la Administración, existe una percepción de que la Administración debe ser la reguladora y garante del servicio, y la relación histórica con el actor privado no facilita desarrollar este rol:

*“Ha existido históricamente una falta de implicación de la Administración y eso ha facilitado que solo se les visione a ellos como protagonistas, pero saben que eso no puede continuar así, y creo que son conscientes de ello.” (3)*

Así pues, como indica una experta, la reivindicación de la gestión directa de los servicios de provisión públicos está muy presente en el ideario, aunque en la actualidad no se reivindica de forma tan intensa y prioritaria como años atrás:

*“En la parte del Ayuntamiento, en los partidos que están gobernando ha habido siempre cierta animadversión y relación de desconfianza en torno a lo que podía ser la empresa. Mi intuición es que ahora han matizado mucho el discurso y que prefieren dejarlo así porque así estaba, porque no hay una alternativa, sin embargo, no existe un marco de confianza.” (6)*

En este contexto relatado, la comunicación entre las partes en la gestión del agua en el AMB es deficiente y se ha deteriorado durante años. Por ejemplo, en comparativa con otros servicios públicos de gestión indirecta como la recogida de basuras, la gestión del agua se convierte en un ámbito problemático:

*“Traté el tema de la gestión de residuos en el Ayuntamiento de Barcelona y las empresas y nosotros teníamos buena comunicación, y son grandes empresas, no pequeñas cooperativas. Ahí la comunicación era buena porque creo que había un reconocimiento mutuo de roles, unas directrices claras de*

*cuáles habían de ser los mecanismos de comunicación y también había mucha conciencia de estar en el mismo barco... y esto no está sucediendo en el caso del agua.” (3)*

Desde la visión de la Administración sobre su relación con la parte privada, se considera un elemento clave la definición de los roles y de las actitudes que desarrollan las partes. En este caso, se critica especialmente lo que se percibe como una conducta de la empresa privada de “autosuficiencia” al tomar decisiones que afectan a la CPP de forma unilateral. Estas actitudes son intangibles y no se reflejan en los acuerdos ni en documento alguno, pero influyen mucho en esa falta de confianza y empatía.

Todo ello se traduce en la existencia de temáticas consideradas preocupantes y problemáticas por parte de la Administración (y de varias asociaciones / plataformas de usuarios) en cuanto a la comunicación entre las partes de la empresa mixta, como son el acceso a datos económicos para la construcción de tarifas y de sus conceptos y las inversiones realizadas por la empresa privada en campañas de comunicación.

Tal como comentan, la fijación tarifaria es una de las principales atribuciones y responsabilidades que tiene la Administración pública, en este caso la AMB. Para ello, la Administración debe tener capacidad de desglosar todos los conceptos vinculados tanto a ingresos vía factura como a gastos en inversión, mantenimiento, personal, etc.

Existe, también, un debate interno entre las partes, según se nos relata, en cuanto a la relevancia de la jerarquía de marcas en la empresa mixta. Se considera que Agbar ha promocionado la marca Aguas de Barcelona relegando a un papel secundario a la AMB, tal como comenta un representante político:

*“Agbar se confunde con Aguas de Barcelona, recientemente he visto publicidad del tema pandemia, o de temas de tarificación social y ves a Agbar cuando en realidad estábamos haciendo un plan pactado con la AMB, como no podía ser menos, de estos*

*servicios... todo esto se está intentando corregir con un nuevo acuerdo marco donde podamos recoger que la Administración tenga un control público sobre la comunicación.” (10)*

Los entrevistados también manifiestan la existencia de una desconfianza de la parte pública hacia la empresa privada, que se traduce en una falta de comunicación atribuida también a una posición de la parte pública muy ideologizada.

Se observa que en el sector privado este sentimiento se traduce en una percepción de inestabilidad en las relaciones, que a su vez ha generado un marco de incertidumbre elevado sobre el futuro de la empresa en Barcelona. Otro de los puntos que se destaca es la posible venta de la compañía Agbar a otros grupos empresariales que incluso no tendrían nada que ver con la gestión del agua. Este elemento no es menor al reforzar una dinámica de desencuentro que impregna en lo más emocional este tipo de relaciones internas.

Los profesionales técnicos y gestores de la empresa constatan un problema de interlocución con la Administración que dificulta el entendimiento entre los profesionales de las partes. Este escenario es atribuido, desde su percepción, a la falta de voluntad o “enroque” ideológico en el que está basado el mandato político actual. Este déficit se traduce en la imposibilidad de desarrollar algunos proyectos de innovación en la ciudad de Barcelona. Además, los responsables de empresas privadas de la gestión del agua nos advierten de una dificultad elevada en la comunicación con la AMB a la hora de implicar a la Administración en temas de inversión en el mantenimiento y actualización de las infraestructuras.

La necesidad de inversión en infraestructuras ha sido un tema expuesto por los representantes de las empresas privadas de gestión del agua urbana y algunos expertos académicos como una cuestión que afecta a todo el territorio estatal. Existe una fuerte preocupación sectorial respecto a la comunicación infructuosa con las Administraciones para transmitirles la necesidad de inversión presente y futura que requieren ciertas instalaciones. Los entrevistados de la parte privada

expresan que la parte pública no entiende o no desea asimilar la elevada importancia que tienen las inversiones en el mantenimiento de las infraestructuras. Para los representantes sectoriales, el ejemplo del estado de obsolescencia de algunas depuradoras en España es un buen ejemplo de falta de entendimiento relacional y comunicativo con los gestores públicos.

En concreto, en referencia a Aguas de Barcelona se advierte la misma dinámica preocupante en cuanto a la falta de acuerdo en este punto, tal como nos indica un académico:

*“Ha habido muchas dificultades en estos años en referencia a autorizaciones a los planes de inversión. Toda la depuración, tal como fue heredada por la Empresa Metropolitana de Gestión del Ciclo Integral del Agua (Abemcia), se está haciendo en instalaciones semiobsoletas. Lo que puso en la mesa la Administración en el 2013 estaba en la línea de la obsolescencia mientras que lo que puso en la mesa la antigua Sociedad General de Aguas de Barcelona eran instalaciones en perfectas condiciones de uso. No ha habido manera de obtener recursos, no para la operación de estas instalaciones sino para su renovación.” (26)*

La pérdida de proyectos relevantes vinculados al I+D+i que desarrolla la compañía sirve de muestra, para los responsables y técnicos de la parte privada, de esta falta de fluidez en la comunicación con la parte pública. Cabe advertir y aclarar que esta situación de pérdida de proyectos está muy ligada a la mala interlocución que hubo con los anteriores responsables de la AMB, no los actuales, con los que existe mayor sintonía y encuentro para mejorar este tipo de asuntos a nivel interno tal como nos explica una entrevistada: *“Se intentó explicar a los anteriores responsables de AMB y fue un desastre total, pero ahora la predisposición es totalmente diferente, hay un cambio.” (38)*. Desde los trabajadores, esta falta de encuentro ha sido vivida internamente con desánimo y, a su entender, la dificultad de desarrollar estos proyectos de innovación responde a la falta de confianza entre las partes:

*“Lamento decir esto, pero hay otros ámbitos en que directamente se ha bloqueado de manera proactiva la colaboración con la empresa, ha habido proyectos de I+D en los que estábamos apalancando fondos de la Comisión Europea porque eran proyectos de avance tecnológico con corte de economía verde y, en fin, que se nos ha bloqueado porque esto venía de dónde venía. Cuando se estropea esa relación de confianza se nota internamente.” (12); “Teníamos un proyecto de ecofactorías, punta de lanza de la compañía, y no pudimos hacerlo en Barcelona cuando los ingenieros están en Barcelona, cuando el hub está en Barcelona, por falta de colaboración de muchas de las Administraciones.” (4)*

### 5.3.2. Retórica con el ciudadano

Se observa que la forma de comunicar la CPP a la ciudadanía es un elemento clave en la prestación del servicio para la mayoría de los *stakeholders* entrevistados al considerar que tiene un peso específico en la valoración global de dicho servicio siendo, por tanto, parte indisoluble de este. Así nos lo indican varios de los expertos:

*“Siempre he estado convencido de que la comunicación es esencial para el servicio público, con independencia de la titularidad del modelo de gestión.” (28); “La comunicación pública es un elemento muy relevante, ya que es responsabilidad de la Administración transmitir al ciudadano la garantía de derechos y concienciarlo del consumo de un bien escaso.” (25)*

Como comentan los expertos, informar, formar y sensibilizar para incidir en el comportamiento del ciudadano son objetivos que se consideran indispensables en la buena comunicación, por tanto, toda valoración de la comunicación debe recoger, no solo un relato informativo de hechos o datos, sino que debe ir más allá y producir entre emisor y receptor un intercambio informativo donde las partes aporten información y también la reciban. Como nos indica un experto:

*“La verdadera comunicación, la efectiva, es la que consigue crear un sistema bidireccional de información. Hago énfasis en lo bidireccional porque la comunicación también permite al emisor convertirse en receptor de la reacción del receptor.” (26)*

Como hemos visto anteriormente, en el análisis de la comunicación entre las partes pública y privada de la CPP, uno de los focos de atención es justamente el rol de los actores privado y público en la generación de la comunicación que le llega al ciudadano. Este es un punto poco definido en la actualidad y se considera prioritario desde los representantes públicos, siendo uno de los objetivos actuales el crear un Plan Estratégico de Comunicación de la sociedad mixta.

Tal como nos relata un representante de la parte privada, la construcción de la comunicación se realiza en función de estudios de materialidad realizados por la propia empresa:

*“Nosotros hacemos el informe de materialidad, preguntamos a cada uno de nuestros grupos de relación, sabemos lo que le es relevante a los ciudadanos, por ejemplo, sabemos que lo que más les importa es saber qué pagan exactamente por el agua, su calidad, si tiene contaminantes o no... y en función de todo ello se realiza la comunicación posterior.” (38)*

Se observa que en el contexto de la judicialización del conflicto, Agbar siente la necesidad de reaccionar hacia la narrativa que conforma el debate público del Gobierno Municipal y de plataformas pro gestión directa que apuestan por la gestión íntegramente pública y donde se argumentan beneficios para el ciudadano en base a una mayor transparencia, un mayor control de las inversiones y de su mantenimiento, y una garantía de tarifas más justas y democráticas basándose en que una explotación pública del servicio no busca en ningún caso beneficio industrial, sino primar y garantizar el bien colectivo y común en la provisión del servicio.



Se crea la Asociación de Trabajadores de Aguas de Barcelona (ATAB), según nos comentan, cuyo propósito principal es reivindicar el papel de la empresa mixta y comunicar el compromiso y honestidad de los trabajadores desde la implicación con su profesión:

*“Montamos la asociación porque pensamos que lo que hacemos está bien y aporta valor a la sociedad, y que lo hacemos con vocación de servicio. La asociación tiene un elemento comunicativo fundamental, creemos que en todo este conflicto había una cosa que se había dejado totalmente de lado, a nosotros, los profesionales.” (12)*

Se percibe, por la mayoría de entrevistados, que la capacidad comunicativa del gestor privado, Agbar, es mucho más elevada comparada con la que pueda realizar la Administración pública respecto a los servicios al ciudadano. Desde esta realidad, y con una clara intención de reaccionar ante los postulados que apuestan por la disolución de la CPP, los entrevistados perciben que Agbar ha desplegado toda una serie de comunicaciones con un estilo y contenidos relevantes para la ciudadanía, como son, por ejemplo, las campañas de protección hacia la vulnerabilidad, de concienciación de ahorro de agua, la promoción del consumo de agua del grifo (evitando el embotellado y sus costes medioambientales). Entre estas campañas, se pone especial énfasis en las vinculadas al ahorro en el consumo, que históricamente han tenido resultados siempre positivos y que ha situado a Barcelona actualmente como una de las capitales con uno de los consumos más bajo por ciudadano del entorno europeo. Por tanto, la concienciación del ciudadano y su corresponsabilidad en el uso del agua es un elemento clave que se debe mantener al largo del tiempo, puesto que es necesario que se conozca con más detalle todo lo que implica el ciclo integral del agua:

*“Si pides al ciudadano que te dibuje el ciclo integral del agua te dibujará un tubo y su grifo, sin ver más allá, por eso es tan importante mantener la comunicación pedagógica que da frutos.”*

(24); *“Sólo el 2% del agua que entra en casa acaba en la boca, el 98% se pierde y la gente tiene que saber que ese 98% ha recibido tratamientos de calidad, aquí queda una enorme tarea comunicativa por delante porque cerrar el ciclo del agua cambia totalmente el escenario de gestión, donde se necesita la excelencia técnica y también la complicidad de la sociedad, que es donde entra la comunicación a la ciudadanía de forma manifiesta.”* (26)

Todas estas campañas son bien valoradas en su conjunto, especialmente aquellas de mayor corte social, donde la empresa comunica su aportación en valores de compromiso social, tal como nos explican representantes de la propia Administración:

*“Yo considero que hay un interés entre la parte pública y por parte de Agbar en lo que se refiere a concienciación de gestionar un recurso escaso y que no hay que malbaratar, que existe un ciclo del agua que se debe realizar, que se ayuda a los colectivos vulnerables, esto es lícito porque cualquier empresa quiere ser capaz de comunicar la bondad de su gestión y que todo aquello que hace lo hace en beneficio del consumidor final, el ciudadano.”* (25); *“Existe una comunicación que va más del operador a la ciudadanía donde Agbar está haciendo las cosas muy bien, campañas potentes, debates, presencia en foros de discusión... la propia Agbar tiene el museo del Agua donde se organizan jornadas sobre el ciclo del agua, el uso sostenible del agua.”* (1)

Para que una comunicación sea exitosa se considera, además, que una de las claves es la capacidad de adaptación y personalización de esa campaña a cada grupo de interés concreto, sean ciudadanos, medios de comunicación, etc. Este enfoque comunicativo requiere un gran esfuerzo e implicación, pero tiene importantes consecuencias positivas según los expertos, al involucrar en esa comunicación a la otra parte implicada y transmitir interés por el ciudadano, tal como nos comenta un experto en comunicación política y corporativa:

*“Para combatir el argumento de que no se pueda generar beneficio por parte de la privada, lo que hay que hacer es comunicar prestaciones y calidad del servicio, explicar detalladamente la factura, llamar al cliente cada cierto tiempo, que se le solucione un problema de forma personalizada, que la gente vea que la cuidan, porque al final todo esto va de eso, de cuidar al ciudadano.” (23).*

Desde los portavoces de las asociaciones de empresas privadas gestoras del agua, se pone como ejemplo la importancia de las campañas de proximidad:

*“En todo el territorio del Estado hacemos reuniones con los periodistas en general y con los medioambientales en especial por ser agua, y los llevamos a las depuradoras, embalses, explicamos cómo funcionan los depósitos, porque nos parece que esa función didáctica y de comunicación que hacen los medios es fundamental, así como las escuelas cuando visitan estas infraestructuras.” (30); “Nosotros desde la plataforma de asociaciones de vecinos hemos llevado a cabo programas de pobreza energética en barrios como Ciudad Meridiana o Vallbona, hemos visitado más de 5000 hogares en dos años, puerta a puerta explicando el programa y la percepción de los vecinos ha sido magnífica porque la gente se ha sentido arropada al ver que hay recursos para ayudarles, aunque sé que a toda esta gente con tanta carga ideológica no les gusta mucho.” (21)*

Muchos de los expertos relatan que la factura del agua, más allá de su función como recibo, es el principal acto de comunicación que realiza Aguas de Barcelona con todos los ciudadanos de forma regular y por tanto recibe un foco de especial análisis.

Los responsables de la Administración describen que una de las potestades del Ayuntamiento de Barcelona, como titular del servicio, es la fijación de las tarifas que se reflejarán en la factura bimensual que reciben los ciudadanos. Esta factura, en lo que se refiere al consumo de agua, está estructurada en precios

por tramos, que penalizan un mayor consumo de agua, siendo este componente algo a destacar positivamente, al buscar lo equitativo (paga más quien más consume) y así promover también conductas de ahorro desde esta vertiente impositiva. Por su parte, Agbar presta el servicio de recaudación a través de la factura de Aguas de Barcelona.

Existe un amplio consenso entre los consultados, en calificar esta factura como compleja y confusa desde los conceptos facturados, ya que se calcula que solo aproximadamente el 30% de su coste está ligado directamente a la gestión del agua que realiza Agbar. El resto de costes están vinculados a una serie de conceptos que se incluyen en la factura y que no responden directamente al consumo de agua, como son el impuesto del canon del agua (de la Agencia Catalana del Agua de la Generalitat de Catalunya), la tasa de alcantarillado (Ayuntamiento de Barcelona) y la tasa metropolitana de tratamiento de residuos, que es un nuevo impuesto incorporado recientemente también por el Ayuntamiento (a partir de septiembre de 2020).

Se observa que la factura se convierte así en una comunicación imprecisa de los costes reales del consumo de agua, considerándose en general, que se está desvirtuando su naturaleza real:

*“Tenemos un marco normativo complejo donde el ciudadano paga a la AMB parte del coste real del servicio y parte de la recogida de basuras, el canon, otro canon, el IVA y al final tienes a la empresa privada prestando un servicio de recaudador que deslegitima su trabajo porque la gente le dice que “usted cobra mucho”, cuando en realidad lo que cobra por el coste real de la prestación del servicio es poco.” (28); “¿Por qué no se carga la recogida de basura o la tasa de reciclaje con el IBI de la vivienda en vez de con el agua? Yo creo que es una situación que al Ayuntamiento ya le va bien, porque en muchas localidades saben que si quieren cobrar esos impuestos van a tener un 60% de retorno y un 40% de impagos, en*

*cambio si lo hacen a través de la factura del agua van a cobrarlo al 100%.” (24)*

Por su parte, Agbar, desde su estrategia de comunicación, tal como comentan algunos expertos, ha realizado esfuerzos importantes en promover pedagógicamente el entendimiento de toda la arquitectura de la factura, a través de diferentes comunicaciones y acciones, especialmente en el detalle de la factura, donde desglosa y explica los conceptos: *“Agbar ha hecho muchas cosas para mejorar el servicio, ha detallado la factura e incluso ha ido por distritos explicando la factura para que la gente la entienda.” (14)*

En opinión de la mayoría de entrevistados, se considera que este esfuerzo explicativo debería ser realizado por la propia Administración local al ser ella la responsable de esas cargas impositivas consideradas impropias de la gestión del agua, tal como nos indica un representante de asociaciones ciudadanas:

*“Si coges una factura, lo menos relevante es el coste del agua porque va cargada de impropios que la propia Administración incentiva que se pongan como ha pasado en Barcelona con la recogida de basuras y reciclaje, y así se desvirtúa informativamente el concepto que estás pagando. Por eso considero que explicar y detallar es algo que debería hacer la propia Administración, ser transparente en esto.” (21)*

De esta situación, se deriva una percepción general de coste elevado del servicio del agua. Este precio elevado es uno de los argumentos utilizados entre los partidarios de la gestión directa para validar la idea de que Agbar obtiene grandes beneficios a través de esta factura. Según nos indican los expertos y académicos, la compañía tiene un beneficio industrial que está dentro de los márgenes habituales del sector:

*“Se lanzan mensajes y declaraciones sobre el beneficio industrial que no se ajustan a la realidad. La transparencia es muy alta en este caso.” (24)*

En su opinión, se trata pues de un juego comunicativo perverso, donde la compañía queda damnificada en su imagen:

*“La compañía está limitada por la normativa en muchos aspectos, por ejemplo, en la factura que emite, yo no la entiendo, no es fácil de leer y creo que está deliberadamente puesta así por la autoridad que produce la norma, que le interesa cobrar tasas como las de recogida de basuras ahí y que la gente siga pensando que el agua es muy cara.” (33); “Agbar tiene dos problemas con la factura, uno es que tiene que hacer un trabajo laborioso de cobro y distribución de impuestos, y dos, lo que es más grave, sale perjudicada en su imagen porque la gente acaba creyendo lo que se dice en tertulias desinformadas, que el agua es muy cara, es un ejemplo clarísimo de confusión comunicativa.” (26); “La propia Administración incentiva la incorporación de más tasas como ha pasado recientemente con el tema del reciclaje. Todo esto acaba haciendo que se desvirtúe informativamente el concepto por el que estás pagando.” (21)*

En términos generales, la mayoría de entrevistados reconoce un cambio en el que se impone el concepto de “ciudadano” al de “usuario”, “cliente” o “abonado”, que implicaban una relación asimétrica y pasiva, tal como nos comentan algunos expertos:

*“En la comunicación público-privada se debería pensar en conceptos e intereses del ciudadano, de valores hacia el ciudadano y no al cliente o usuario, porque hablar de usuario no deja de tener un tono jerárquico, de “yo te permito ser usuario”, y eso se ha acabado.” (11)*

Por tanto, los consultados mayoritariamente perciben que este cambio tiene implicaciones profundas en cuanto a considerar al ciudadano desde su rol más activo, ejerciendo así su derecho a estar informado y a ser conocedor de la gestión del servicio.

Por otra parte, la prestación del servicio del agua en Barcelona es reconocida por todas las partes como positiva, y en ningún caso conflictiva en referencia a la continuidad del servicio y la calidad:

*“La gente tiene un servicio de calidad, hay muy pocas incidencias, sin embargo, se ha creado un lenguaje paralelo en algunos ámbitos donde presentan a la compañía con connotaciones negativas.” (26)*

Como resultado de todo ello, la implicación y preocupación del ciudadano respecto a la gestión del agua se focaliza en la equidad y sostenibilidad y eficiencia, especialmente en lo referente a la fórmula utilizada para gestionar la provisión del servicio. Se percibe que, los criterios sociales y de justicia son importantes pero la principal prioridad del ciudadano es la estabilidad tanto del servicio que recibe como de lo que paga por él:

*“El ciudadano está interesado en ser partícipe y conocedor de la gestión, pero no en las fórmulas de provisión.” (32); “Mi impresión es que el agua funciona, la gente abre el grifo y sale agua, la gente no tiene problemas con eso.” (14)*

### 5.3.3. Retórica en los medios de comunicación

Los entrevistados, en referencia a los medios de comunicación tradicionales y su papel en la retórica de la CPP, y particularmente los periodistas, detectan que existe un contexto de gran crisis en torno a los medios de comunicación tradicionales (prensa escrita especialmente). Esta crisis se origina en el ámbito económico, puesto que el modelo de negocio tradicional está muy afectado: caída de venta de diarios, entradas por publicidad cada vez más ajustadas, etc. Todo ello repercute en una crisis de credibilidad en cuanto al rol que deberían tener los medios respecto a la rendición de cuentas; deberían ser difusores de informaciones veraces y contrastadas, tanto positivas como negativas para la CPP, tal como nos comenta un representante de los medios:

*“Sinceramente, creo que los medios de comunicación tienen una gran crisis que les ha hecho abandonar una parte importante de su tarea, que es la fiscalización y se convierten en agencias de agitación y propaganda en muchos casos.” (15)*

Además, se advierte de la existencia de un contexto informativo actual devaluado, donde los mensajes se tienden a simplificar y a polarizar editorialmente, donde el impacto del titular es más importante que un análisis fino de cada situación narrada, tal como comenta otro periodista:

*“Hay muy poco cribaje informativo, todo está muy condicionado por otras cosas que no son el derecho a la información y que tienen más que ver con el impacto que generan ciertas líneas editoriales.” (7)*

Por otra parte, la mayoría de entrevistados, incluidos los periodistas, detectan un sesgo informativo motivado por intereses corporativos en lo respectivo a la gestión de la información sobre la CPP, donde se puede llegar a no informar o a sobreenformar de un determinado tema, cargando las responsabilidades en uno u otro actor de la CPP:

*“Los medios de comunicación tienen una dependencia brutal de la publicidad y de las ayudas, y más después de la pandemia, porque no se podían ya vender en el punto de venta. Delante de esto, los medios optan por lo más fácil, que es simplemente ser portavoces, pero no entran en el debate. “La situación de los medios de comunicación es muy precaria económicamente y son conocidas sus prácticas para buscar financiación. Por tanto, creo que aquí realmente los medios están jugando un papel triste desde el punto de vista de crear una opinión pública objetiva.” (5)*

Desde este diagnóstico de los medios de comunicación, se considera necesario realizar un esfuerzo de cambio en el enfoque comunicativo para que el ciudadano pueda tener un criterio sólido y contrastado acerca de lo que sucede:



*“Como consecuencia de esta falta de información contrastada, he leído a periodistas que decían que “ahora nos quieren hacer beber agua sucia” en referencia al cierre del ciclo del agua, esto es gravísimo. Esto va a exigir un esfuerzo comunicativo muy grande y un esfuerzo de cambio de mentalidad para que la gente entienda que toda el agua que ha bebido a lo largo de su vida es reciclada por el ciclo natural.” (26)*

En general, las redes sociales son percibidas como nuevos espacios de expresión libre y no tanto de información / comunicación, especialmente en referencia a Twitter. Estas redes contribuyen a la apertura de diversidad de opiniones y también dan visibilidad inmediata a los ciudadanos y a las plataformas. Al mismo tiempo, permiten realizar y organizar acciones colectivas, sean de aprobación o desaprobación de un determinado hecho. Se les reconoce también su utilidad como herramienta de presión sobre los responsables del servicio sobre todo en lo referido a incidencias / problemas con el suministro que se puedan dar, por ejemplo, un escape de agua importante en la calle llega antes al conocimiento de la empresa por Twitter que no por los medios tradicionales: *“Twitter y las redes son medios más democráticos, todo el mundo puede comunicar y allí encuentras voces muy distintas.” (17)*

Por el lado contrario, impera en las redes el formato de la brevedad, de la inmediatez de respuesta, de la falta de contrastación profunda de las aseveraciones que se realizan, generando las *“fake news”* que se han popularizado especialmente en el entorno ideológico y político. Twitter, como nos indican los expertos en comunicación, prioriza la aparición de los tuits que polarizan la opinión del receptor a favor o en contra de un postulado, generando mayor disenso.

Desde todas estas características, las redes se convierten en un medio ideal para emitir los mensajes de plataformas y asociaciones a favor de la gestión directa. Mensajes cortos, impactantes, son los que llaman la atención y generan simpatía, o mensajes muy comprensibles y directos, que admiten pocos o ningún

matiz, como por ejemplo “*El agua es un bien universal y público*” o “*Se sube el precio y no la calidad*”. En este contexto, los expertos académicos, periodistas, agentes privados y parte de los representantes públicos consideran estas redes como espacios poco propicios para la reflexión serena, profunda:

*“En Twitter, los activistas son muy autorreferenciales, convencen a los convencidos y se vuelve todo muy endogámico y buscando el gran titular impactante, pero tienen un recorrido limitado.”* (13); *“En el tema de la remunicipalización, las redes sociales no ayudan porque al final lo que se lanzan son eslóganes, no información.”* (29); *“Muchos ciudadanos reciben información de redes sociales muy simplista, muchas veces muy ideologizada, parcial, enfocada a críticas y nunca a lo positivo y eso condiciona. Este tema del agua es un tema de país en todos los ámbitos y no solo a estos círculos de activismo que ya están muy cargados de prejuicios.”* (31); *“Se generan fake news constantemente y no se contrastan, por ejemplo, se sigue diciendo que cortamos el agua y no es cierto. Yo he visto en las redes documentales hechos con subvención del Ayuntamiento y que dan una información totalmente distorsionada, hablando de proyectos en los que ni siquiera hemos participado, a ese grado hemos llegado.”* (4); *“En la estrategia de comunicación de las plataformas por la mal llamada remunicipalización, y ves que usan una expresión “la defensa del agua pública”, como si yo, que no estoy a favor de ese proceso de remunicipalización, fuera defensor del agua privada, es una cosa medio loca, es una perversión del lenguaje.”* (28)

#### **5.4. CONTRASTACIÓN DE LAS PROPOSICIONES**

El estudio sobre el servicio de agua a poblaciones produce hallazgos importantes, resultado de la contrastación de las tres proposiciones de trabajo sobre las que se ha basado el estudio cualitativo con diversos *stakeholders*.

Como hemos podido constatar a lo largo de las entrevistas, la construcción del discurso con el que se facilita la información es un factor fundamental para el desarrollo de toda CPP.

Los resultados muestran por parte de todos los entrevistados las dos dimensiones de la comunicación, la comunicación interna, referida a la comunicación entre las partes pública y privada que tiene como finalidad buscar la eficiencia del proyecto, y la comunicación externa, referida a la comunicación hacia la ciudadanía, que indaga la legitimidad, la reciprocidad y la rendición de cuentas.

Los resultados evidencian que la comunicación que tienen entre sí los actores implicados influye en la forma con la que se comunica la información. La buena o mala asunción de roles entre las partes afecta a la comunicación entre los actores, condicionando así el cumplimiento de los objetivos y metas esperados de esa colaboración. A su vez, esto se refleja en la retórica que conforma del debate público.

*“Si la comunicación entre las partes chirría, eso se va a ver fuera también. El plantear ese marco de confianza en lo interno va a permitir comunicar mejor externamente, pero si el escenario es el contrario tarde o temprano se va a ver fuera.” (6)*

Como veremos a continuación, las proposiciones trabajadas han ofrecido comentarios relevantes a la hora de contrastarlas y concretarlas para el caso del servicio del agua a poblaciones en el Área Metropolitana de Barcelona.

***Proposición 1. La retórica de las CPP centrada en la garantía pública de los servicios prestados a través de terceros se relaciona positivamente con el rendimiento de estos proyectos y con una percepción positiva por parte de la ciudadanía.***

En términos generales existe un reconocimiento amplio de la validez de esta premisa, sin embargo, esta proposición no se aplica al caso de estudio. Los

expertos entrevistados visualizan que el ciudadano vincula la garantía del servicio con el ente público responsable del mismo, independientemente de la fórmula utilizada para su provisión, que en general suele desconocer, especialmente cuando el servicio se da con garantías de calidad y continuidad. La Administración es sinónimo de garantía de servicio, tal como comenta una académica experta:

*“Estoy totalmente de acuerdo con el postulado porque para bien o para mal, lo público en España es sinónimo de garante, otra cosa es que funcione o no, pero en la opinión pública está instalada esta percepción de garantías, si algo no funciona al primero que se va a mirar es al Ayuntamiento, a ver qué dice el Ayuntamiento.” (6)*

Estos resultados respaldan que los ciudadanos consideran el sector público responsable de la provisión de los servicios públicos, sea cual sea su fórmula de prestación, y el funcionamiento de esta.

Aparece en la opinión mayoritaria de los entrevistados el criterio que el agua es un servicio público básico, una tarea pública central, que debe ser garantizada públicamente, tal como nos indican varios expertos:

*“El agua se percibe como un elemento muy fundamental y básico y, por tanto, el ciudadano entiende que su gestión no puede ser derivada totalmente a manos privadas, por eso la gente confía en las instituciones y en su reputación, porque el objetivo último de estas instituciones es dar un buen servicio al ciudadano en la provisión de estos recursos.” (18); “En la mente del ciudadano, el referente responsable del suministro y quien da seguridad y confianza es el Ayuntamiento, y si ese Ayuntamiento crea una empresa mixta es importante que se mantenga esa confianza a través de la transparencia de sus acciones.” (6)*

Los resultados de las entrevistas muestran que una CPP no puede estar basada en el conflicto sino en términos de cooperación. Este proceso se da si la CPP es

capaz de recoger la mutua comprensión de los actores implicados y de sus intereses, para lo que es necesario establecer un contexto de diálogo y una comunicación exacta, inequívoca, completa, actualizada y bien acordada en objetivos.

Se observa que la *Proposición 1* no se aplica al caso de estudio por una serie de factores que condicionan el desarrollo de la CPP. En primer lugar, los condicionantes históricos de la relación en la prestación del servicio se arrastran y sesgan la relación, generando desconfianza y poca comunicación entre los actores. Esta desconfianza ha provocado la reducción de espacios de entendimiento y comunicación para obtener consensos, en el caso específico de Aguas de Barcelona, al extremo de judicializar los conflictos, incrementando así la desconfianza y la confrontación.

Este contexto de desconfianza entre las partes responde también y en gran medida a la existencia de estereotipos que aparecen en el discurso de los entrevistados. Los partidarios de la gestión directa (especialmente representantes institucionales, plataformas y asociaciones) perciben y describen a la parte privada como un agente cuya prioridad es el negocio basado en la explotación del recurso, y manifiestan un discurso con muy pocos matices (considerado simplista por la mayoría de expertos). En esta narrativa adquieren prioridad el uso de palabras y metáforas como:

*“Hay que evitar la privatización y mercantilización del agua.” (17);  
“El agua y su acceso debe ser democrático y por lo tanto no debe generar ningún tipo de beneficio.” (1); “El agua es un derecho humano que implica la no mercantilización de su consumo.” “guerra a la privatización.” (9)*

Los representantes entrevistados de la Administración muestran aceptación respecto a la *Proposición 1*, con la que se identifican en buena medida ya que sienten la necesidad de reivindicar la garantía pública de los servicios, pero dudan de si esta proposición se está cumpliendo por falta de capacidad de la parte pública. Tal como nos comentan los representantes de la AMB:

*“Es cierto, cuando hay garantía pública y se transmite, todo funciona mejor, pero nos movemos en un contexto donde las Administraciones muchas veces nos tenemos que defender y argumentar que nosotros también podemos hacer una buena gestión, eficaz y que tenga presente el bien común... todo ello se debe comunicar desde lo público, otra cosas es que haya gerentes y gestores y responsables políticos capaces de transmitirlo.” (3); “Tenemos que acordar mejor la comunicación interna y externa porque muchas veces ni la Administración se entera de cómo se va a articular esa comunicación, porque venimos de una etapa de confrontación.” (10)*

Por otra parte, los expertos consultados relatan que la Administración ha derivado la prestación del servicio al operador privado y se ha preocupado poco por él, con lo cual la comunicación sobre la garantía del servicio no ha sido prioritaria. Es justamente esta trayectoria de poca implicación de la Administración lo que también explica que, en la actualidad, pese a estar de acuerdo con la *Proposición 1* ésta no se implemente y se lleve a la práctica, tal como indica otro representante político:

*“Cuando las cosas van bien se tiende a pensar que mientras el servicio no dé problemas, este ya no es asunto mío, pero realmente es ahí donde comienzan los problemas de comunicación, cuando te desentiendes.” (27)*

Incluso, desde los representantes de asociaciones vecinales se reclama un mayor protagonismo de la Administración en ofrecer esa garantía al ciudadano:

*Yo como representante de los vecinos y ciudadanos les digo que me expliquen públicamente cómo ha ido esta gestión estos años, meses, si hemos crecido en calidad, en responsabilidad social, si hemos conquistado objetivos, pero no me dan esas explicaciones.” (21)*

Se confirma la vinculación de la responsabilidad de la Administración no solo en la información que comunica sino también en la manera de hacerlo y se relaciona la forma de comunicar con la percepción de transparencia, rendición de cuentas, participación y capacidad de respuesta de la Administración.

***Proposición 2. La retórica de la CPP centrada en la capacidad y competencia del sector público para gestionar estas colaboraciones y garantizar los niveles de calidad y cobertura de los servicios prestados a través de terceros se relaciona positivamente con su rendimiento y con la percepción ciudadana.***

En términos generales, existe un reconocimiento amplio de la validez de esta premisa, sin embargo, esta tampoco se aplica al caso de estudio, ya que no siempre se reconoce la capacitación de la parte pública.

Nuestros hallazgos respaldan la visión mayoritaria de una Administración poco competente en la regulación de un servicio complejo en su infraestructura y logística, donde los “expertos” (ingenieros y gestores privados) tienen el *expertise*, el *know how*, adoleciendo la parte pública de estos requisitos esenciales para la buena consecución del servicio. Aparece con fuerza la percepción de poca capacitación y competencia de la parte pública vs. la parte privada, pese a que la mayoría de entrevistados confirman la evolución positiva de la Administración a la hora de capacitar a sus profesionales, tanto en conocimientos técnicos como de gestión del servicio.

La Administración y los funcionarios públicos son percibidos con pocas capacidades y vinculados a reglas restrictivas. Por otro lado, las empresas privadas suelen ser descritas como codiciosas y poco éticas, cuyo único interés se reconduce al puro beneficio económico sin tener en cuenta los efectos que sus acciones pueden tener sobre el entorno y el interés colectivo. Estos resultados confirman el argumento de la existencia de elementos de recelo y reticencia causados por preconcepciones, mitos y creencias que se enmarcan en las representaciones mentales que los actores públicos y privados tienen a la hora de tomar decisiones. Los dos sectores, Administración pública y empresa

privada, interpretan y perciben negativamente la contraparte, basándose en los estereotipos clásicos de maximización del beneficio por un lado y de burocracia por el otro.

Los expertos entrevistados validan la *Proposición 2* pero no siempre se produce esta capacitación pública. Consideran que disponer y transmitir capacidad y competencia pública es fundamental en el desarrollo del servicio del suministro de agua a poblaciones y en la percepción positiva de la ciudadanía.

En este caso, una reflexión importante que afecta a la *Proposición 2* es la influencia del contexto institucional y la necesidad de capacitación que requiere la CPP. Varios de los entrevistados han tenido o tienen responsabilidades en varios consejos directivos y confiesan que la propia Administración no ha estado bien capacitada:

*“Años atrás, las Administraciones eran muy débiles y poco a poco se han ido capacitando.” (3); “Partimos de una situación histórica viciada porque los ayuntamientos tenían ya bastantes problemas, derivaban la gestión y eso acababa siendo una dejación de la competencia porque no se tenía suficiente estructura técnica desde la Administración para un servicio muy especializado y complejo.” (10)*

Se ha mencionado, sobre todo desde la Administración, una clara progresión hacia una mayor capacitación de sus profesionales para abordar esta área, tal como nos indica un experto académico:

*“Estoy muy de acuerdo con la premisa, cada vez hay más profesionales bien preparados en las dos partes, gente con un nivel de expertise y know how elevado, por eso están convergiendo en este sentido, quizá ahora la empresa se está fortaleciendo en temas de gobernanza y comunicación y la Administración está consiguiendo niveles más altos competenciales y de calidad de las personas que dirigen estas instituciones.” (18)*



Los expertos consideran que este proceso de mayor capacitación de los profesionales públicos los equipará a la capacitación de los profesionales del sector privado, lo que hará que compartan mejor los conocimientos, los proyectos, las dificultades, etc. Este se considera un punto clave, ya que una mayor capacitación puede disminuir el recelo y la desconfianza implicar una mejor comunicación entre los diferentes actores para reducir los conflictos, alinear las capacidades de cada parte de la empresa mixta y poner en valor la CPP a través de la explicación de los resultados, tanto entre los actores involucrados como con los ciudadanos. Una mayor capacitación de los empleados públicos, facilitando información más precisa sobre los servicios que se suministran a la población, también puede aumentar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

En la actualidad, y en relación a la capacidad de cada una de las partes, la garantía de servicio en cuanto a calidad y cobertura del mismo se transmite al ciudadano, pero se está haciendo principalmente desde la empresa privada, tal como nos comentan los gestores públicos:

*“Aguas de Barcelona hace un buen trabajo, lo que pasa que Agbar hace una campaña de comunicación propia tan grande que no nos deja margen... muchas veces veo anuncios y pienso que esto lo deberíamos estar diciendo nosotros desde la ACA, desde la Generalitat.” (31)*

Existe, en una mayoría de entrevistados, la conciencia de que la Administración actualmente se encuentra ante un mandato donde se aboga ideológicamente por la gestión directa, cosa que se percibe como un freno a la hora de poner en valor a la empresa mixta y su capacidad y competencia para ofrecer un servicio de calidad al ciudadano:

*“Los políticos muchas veces están muy ideologizados, por lo tanto, no tienen interés en cantar las bondades de la empresa mixta. Es más complejo que no solo una cuestión de comunicación es una cuestión de convicción, el político tiene que tener la convicción de*

*que eso funciona y luego, si está convencido de la cosa, la comunicación es muy fácil.” (32); “Hay cierta tentación de las Administraciones a no explicitar qué tipo de cosas son competencia suya en el modelo de gestión indirecta” (12)*

Se evidencia la existencia de motivaciones ideológicas y sin matices que reivindican la titularidad pública como objetivo, estas motivaciones condicionan la narrativa y no permiten que aflore una argumentación positiva sobre el valor y la calidad del servicio prestado por la empresa mixta, ni sobre la conveniencia de un modelo u otro de gestión en base a evidencias contrastables.

***Proposición 3. La retórica sobre los servicios prestados a través de terceros centrada en un debate político altamente ideologizado se relaciona negativamente con su rendimiento y con la percepción de la ciudadanía.***

Esta proposición es compartida por todos los *stakeholders* y se aplica de forma clara al caso de suministro de agua a poblaciones en el Área Metropolitana de Barcelona, donde se considera que se ha producido un contexto político altamente ideologizado y que repercute en incrementar la desconfianza y generar dificultades en la comunicación entre los actores de la CPP. En cuanto a la percepción de la ciudadanía, los entrevistados perciben que el ciudadano tiene un interés relativo en la fórmula de provisión cuando el servicio se presta con estándares de calidad correctos.

En opinión de algunos de los expertos consultados, existe una politización de la comunicación que genera una confusión entre el instrumento utilizado para prestar el servicio y el objetivo de este, tal como nos indican:

*“La ideología es la utilización de símbolos de aquello que se convierte en el objetivo, y que sea público pasa a ser lo relevante. Se confunde el instrumento con el objetivo, o sea, al final el objetivo es que sea público, no que se haga bien o mal, sino que se supone*

*de forma apriorística que si es público lo va a hacer bien y eso es una idealización de lo público.” (13)*

Además, como han reflexionado varios expertos en comunicación y los propios periodistas, nos encontramos ante un escenario donde informar en profundidad y rigurosidad sobre la complejidad del servicio del agua en el área de Barcelona no se considera una prioridad. Esto sucede, en opinión de estos expertos, debido a que el objetivo principal de los medios (especialmente de las redes sociales) es captar la atención del receptor en base a consignas que generen impacto y polarización, es decir, sobre aquellas que fomenten posiciones de disenso y no de consenso. Por consiguiente, en opinión de los expertos, estos elementos contextuales facilitan la politización y polarización de la retórica de la CPP respecto al servicio.

*“Todo esto tiene un alto rendimiento electoral, la conquista por el poder político se ha acelerado, las fases competitivas son más intensas y de desgaste del adversario. Cuando quieres destacar las ideas políticas buscas diferenciarte como sea porque de lo contrario no destacas en los medios, por eso muchos medios de comunicación han aprovechado estas fases competitivas para mejorar su cuenta de resultados.” (8); “Los medios están en crisis total, hay periodistas con salario mínimo que tienen que cubrir en un día varias ruedas de prensa, ponerse a redactar, entrevistar..., en ese contexto no se puede buscar profundizar en un tema como éste, porque no da audiencia y porque un trabajo como ese requiere tiempo y dinero.” (15)*

Por tanto, los expertos opinan mayoritariamente que el riesgo percibido en este caso de estudio se da cuando la posición ideológica se percibe como un planteamiento partidista en extremo que se asocia a rédito electoral y no a valores de protección de la mejor forma de gestionar un servicio en pro del bien común. Para un amplio número de entrevistados esta es la situación actual del servicio de suministro de agua a poblaciones de Aguas de Barcelona:

*“En los últimos 5 años en Barcelona no se discute si el agua funciona o no, solo si es pública o privada, el instrumento se convierte en el objetivo y en vez de discutir si el precio es adecuado, si los costes son correctos, etc., discutimos sobre la ideologización y convertimos los instrumentos en objetivos.” (13)*

Este planteamiento ideológico, como también nos han comentado algunos expertos académicos, refleja al mismo tiempo una lucha de poder, donde lo más relevante es trasladar a la opinión pública y al ciudadano que se tiene el control sobre el servicio del agua y que quien toma las decisiones es el Ayuntamiento en un marco de reivindicación de la gestión directa:

*“Es un tema de reivindicar la diferencia del mandato, donde prevalecen los intereses partidistas por encima del interés general. Aquí se ha centrado el discurso y la dialéctica solo en términos de privado o público y toda la retórica se llena de grandes nociones como privatización, mercantilización del agua.” (28)*

En este sentido, el debate sobre lo público/privado y sobre la relación entre ambas partes está abierto y en construcción, con una ventana de oportunidad para avanzar y mejorar, tal como nos han relatado. Por su parte, la Administración intenta establecer y mejorar esas relaciones creando un marco regulatorio sobre la comunicación de Aguas de Barcelona y la empresa privada también muestra su interés en mejorar la comunicación mediante, entre otras cosas, su apertura a otros grupos de interés a través, por ejemplo, de la creación del consejo asesor. El global de estas acciones traslada, al entender de los consultados, la percepción de elementos facilitadores para una comunicación que permita una mejor colaboración desde el entendimiento, la comprensión y la transparencia de ambas partes para superar (o como mínimo atenuar) las narrativas estereotipadas simples que dificultan el entendimiento entre las partes y la comunicación pública. Por tanto, la complejidad del tema se reconoce y se debe trabajar asumiéndola como parte integral de la CPP:

*“Admitamos que el tema es complejo, pero eso no implica que lo tengamos que complicar todavía más, sino enfrentarnos a esa complejidad con datos, con argumentos y desde el respeto a las diferentes visiones.” (28)*

Existe también una percepción importante de falta de voluntad institucional para poner en valor la CPP, puesto que ideológicamente es un modelo no deseado para el actual consistorio y para parte de la AMB, que abogarían por la gestión directa. Por tanto, se detecta una falta de interés comunicativo en este sentido, especialmente desde el discurso de los expertos y de la parte privada de la sociedad mixta:

*“Sobre el papel, sí que es cierto lo que comentas, pero yo no veo una valorización por parte de la Administración de la potencia que puede tener una CPP como esta. Yo lo que veo es una comunicación por la parte política muy ideológica de lo que es una CPP en abstracto, sin tener en cuenta el sector que sea, ni los profesionales, ni los técnicos que haya en la Administración, ni fuera de ella.” (12)*

Además, como hemos podido evidenciar, la comunicación entre los actores de la empresa mixta está arrojando también problemas en el rendimiento del servicio como son, según la parte privada, la poca facilidad para el desarrollo de proyectos de I+D+i para el servicio o la falta de concienciación de la Administración pública respecto a las necesidades presentes y futuras a la hora de realizar una actualización y un buen mantenimiento de las instalaciones como las depuradoras. Se corrobora que los factores ideológicos son determinantes en el uso de la retórica de la CPP, especialmente a nivel local y que pueden, junto a los intereses políticos, influir en la toma de decisiones sobre la participación del sector privado en los servicios públicos condicionando la narrativa entre los actores, afectando negativamente en el rendimiento de los proyectos de CPP y generando un relato de confrontación y polarización ciudadana.

## 6. CAPÍTULO – DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos en el caso del servicio de suministro de agua a la población indican que el agua se percibe como un bien de la naturaleza y, en esencia, como un componente básico para el desarrollo de la vida. Al formar parte de lo natural y puro, es un elemento que no encaja bien con la idea de “producción”, “comercialización” o “marca”, y se asocia con fuerza a un bien universal, a un derecho humano. La dimensión natural del agua como elemento accesible y directo que proporciona la naturaleza explica que la mayoría de los entrevistados consideren que los ciudadanos no entienden los costes asociados a su transformación y distribución:

*“Creemos evidentemente que el agua es esencial, es básica; sin ella y sin los servicios urbanos que la garantizan en las grandes ciudades, no podríamos funcionar, ni vivir. Sin embargo, de lo que no somos conscientes es de su sostenibilidad, desde el punto de vista económico e infraestructural, porque estos son elementos que como ciudadanos no consideramos.” (19)*

La consideración social del agua como bien público, universal y colectivo requiere, como manifiestan los consultados, la implicación de las instituciones para prestar el servicio en términos de equidad, regularidad, calidad y sostenibilidad. Esta dimensión institucional es clave para entender cómo los actores públicos como los privados se han implicado históricamente en la gestión y en el suministro de agua.

En el caso de Barcelona, como manifiestan los entrevistados, la CPP se origina con la creación, por parte de empresas privadas, de una red global de abastecimiento a la ciudad y a su área extensa, que hoy constituye el Área Metropolitana. Esta implicación privada en la gestión del agua potable en la ciudad es un elemento que incide todavía hoy en la percepción de apropiación patrimonialista de este recurso por parte de la compañía y es, en muchos casos, uno de los argumentos utilizados especialmente por los partidarios de la gestión directa. Tal como comenta un representante político de la Administración:

*“El agua potable llegó a Barcelona por iniciativa privada hace 150 años. Este contexto genera confusión en los roles y ello se considera parte del conflicto actual” (10)*

El análisis de las entrevistas corrobora que, con el transcurso de los años, la Administración se ha ido dotando progresivamente de más capacidades y recursos y, en la actualidad, reivindica un rol más relevante y activo en el servicio del agua. Sin embargo, históricamente, esta garantía fue promovida por la empresa privada, puesto que la Administración contó con escasos recursos materiales y humanos durante muchas décadas para poder gestionar el servicio y, por tanto, pese a su titularidad pública, la responsabilidad del suministro y de la gestión se había depositado en la empresa privada.

*“El problema es una debilidad histórica del sector público para gestionar un servicio de estas características, especialmente en el ámbito local.” (10); “El problema no es la empresa mixta; es la necesidad de mejorar la profesionalización y capacitación del sector público.” (35)*

Estas características del agua, tanto su dimensión natural, social e institucional como su contexto histórico, tienen repercusiones en las narrativas comunicativas, en especial la referida a la confusión entre prestación y titularidad del servicio. Y también en la comprensión del precio, asociado al servicio y no al elemento agua.

Los resultados destacan que, no existe la conciencia por parte de la población de que Aguas de Barcelona es una empresa mixta, una modalidad de CPP entre Agbar y AMB; hay una gran confusión al respecto, pero, al ser un servicio que funciona bien en su día a día, no suele dar problemas ni ser foco de atención. En opinión de los entrevistados, el ciudadano centra principalmente su atención en la factura (costes, cánones, tasas) y no en la modalidad de gestión del servicio, ni en las infraestructuras implicadas en el suministro de agua. En este mismo sentido, la invisibilidad de las infraestructuras vinculadas a toda la cadena

de gestión del agua refuerza el desconocimiento de la población en general con respecto al coste de la gestión del agua.

Según algunos consultados, la parte privada se percibe como un actor interesado principalmente en “negociar con el agua”, sin priorizar el bien común, y esta percepción provoca una falta de aproximación entre las partes y de alineación con los objetivos compartidos. Se confirma también la percepción de algunos entrevistados acerca de la falta de capacidad y de competencias del sector público en la supervisión y regulación del servicio.

Una de las variables más relevantes en la percepción de los problemas de comunicación entre las partes que conforman la empresa mixta se refiere a la existencia de perfiles y de expectativas muy distintos entre los profesionales del sector privado, mayoritariamente ingenieros, y los gestores de lo público o los políticos. Los profesionales que aplican la tecnología priorizan la excelencia técnica, pero en muchas ocasiones mantienen una visión hermética de su trabajo y ello repercute en la necesidad de comunicar la información a terceros:

*“El colectivo de los ingenieros muchas veces no siente la necesidad de dar explicaciones de las decisiones técnicas que toman, puesto que están basadas en la lógica racional de los cálculos, las ecuaciones y las predicciones matemáticas.” (2)*

En cuanto a los agentes públicos y los políticos, estos deben garantizar la calidad de los servicios, pero su actuación obedece a exigencias, necesidades y expectativas que van más allá de las razones técnicas. Además, los actores públicos están especialmente supeditados a la temporalidad que supone la elección o renovación de sus cargos en ciclos de 4 años (visión más apalancada al corto plazo que al medio-largo plazo, que es el período de duración de los contratos de explotación hidráulica).

Estos hallazgos confirman los resultados de los estudios realizados sobre la percepción de las diferencias entre la gestión pública y la gestión privada típicas de las colaboraciones intersectoriales, ya que, como señalan Reynaers y Van



der Wal (2017), cuando los miembros de un proyecto perciben diferencias sectoriales, por lo general evalúan estas diferencias de forma negativa y, por tanto, observan la cultura y la forma de gestionar del otro sector con recelo y con una cierta negatividad.

En el caso del estudio de Aguas de Barcelona, se evidencia una distancia cognitiva entre las organizaciones públicas y privadas que participan en la empresa mixta, y entre los funcionarios públicos y los empleados del sector privado que la integran, con experiencias y expectativas profesionales muy diferentes. Estos resultados confirman el argumento de que la distancia cognitiva como consecuencia de la diferente intencionalidad de cada uno de los actores implicados y de la especificidad del contexto social suele producir malentendidos, conflictos y estrategias frágiles, que ralentizan los proyectos de CPP (Klijn y Teisman, 2003; Carrillo, Robinson, Anumba y Bouchlaghem, 2006).

Los hallazgos obtenidos indican, que tanto el sector público como el privado tienen percepciones bastante tradicionales y estereotipadas, que se viven con una desconfianza mutua. Se observa que una comunicación eficaz puede mejorar el desempeño de los proyectos y la capacitación de las partes que intervienen en la CPP, puesto que tanto la comunicación formal como la informal pueden facilitar que ambas partes expresen sus necesidades y mejoren el entendimiento mutuo. Por tanto, será menos probable que se produzcan malentendidos y conflictos, y ello conducirá a un mejor desempeño del proyecto (Prahinski y Benton, 2004). Además, la comunicación puede promover el intercambio de información y ayudar a reducir los comportamientos oportunistas de ambas partes, debidos a la asimetría de la información, así como los costes de transacción de los proyectos (Prahinski y Benton, 2004).

Se constata también un cambio de paradigma social, en que el ciudadano ha dejado de ser un ente pasivo y reclama transparencia, información y participar activamente en las decisiones políticas, más allá de ejercer el derecho a voto, especialmente entre las generaciones más jóvenes. Este nuevo paradigma, en que el ciudadano como titular de derechos cobra protagonismo, obliga a

incorporar cambios en las culturas y en las formas de comunicar de los actores. Los protagonistas de los servicios son los ciudadanos.

*“Hay un cambio de paradigma en que ya no solo importan los resultados, sino cómo se consiguen estos resultados.” (18) “Es posible que, aunque haya muy buena percepción de la calidad del servicio del agua, se produzca un debate paralelo de legitimidad sobre su gestión.” (26)*

Los resultados obtenidos destacan que, en el marco político y mediático actual, el populismo está jugando un papel importante en las percepciones de los ciudadanos a través de palabras como *democracia*, asociadas al agua, pues se utiliza una terminología que induce a equívocos con respecto a la titularidad (siempre pública) del servicio del agua, por ejemplo, con los términos de *remunicipalización* y *privatización*: *“Son conceptos que se venden muy bien y dan un gran rédito electoral.” (16)*. A partir de este contexto comunicacional, se genera una dialéctica que lleva implícito un mensaje altamente ideologizado, según el cual “se debe combatir la privatización” del servicio:

*“Nos quedamos en la superficialidad, sin reflexión ni digestión informativa; se simplifica el mensaje especialmente en los medios de comunicación y en las redes sociales, movilizándolo lo más emocional del ciudadano; es un relato comunicativo simple, entendedor y de emoción pura, que el ciudadano incorpora fácilmente en su marco mental y en su vocabulario, pero sin profundidad en el argumentario.” (16)*

Se evidencia una crisis en el modelo de negocio de los medios de comunicación tradicionales que afecta a la información en general y, en particular, a la comunicación de la gestión del agua:

*“Vivimos una crisis del modelo, en que solo importan la cuenta de resultados, en que se producen cambios en las líneas editoriales por las cifras y por ganar la batalla de captar la atención del espectador,*

*por conseguir audiencia y no una reflexión argumentada... La polarización de la información genera audiencia; da réditos, que se transforman en lectores o en votos; el consenso no atrae: se trata de aumentar el disenso.” (16)*

Los hallazgos demuestran que estamos en un contexto en que la gestión del agua se ha convertido en una cuestión muy politizada y con un alto componente ideológico y partidista, donde los mensajes populistas incorporan descalificaciones morales, hablan de *agua pública*, incorporan términos como *remunicipalización* o *privatización* que llegan de forma sencilla y simple a la población. Se utilizan términos como *remunicipalización* o *privatización* de los servicios públicos para referirse a la gestión indirecta de un servicio que siempre es de titularidad pública. En la mayoría de los comentarios de los *stakeholders*, se advierte que este es un punto crucial en la retórica del agua para poder comprender mejor las tensiones entre la Administración y la empresa privada.

Se identifica una evolución en la comunicación de la empresa privada, gracias a una mayor conciencia de la importancia que tiene la opinión pública. Un ejemplo claro que mencionan los entrevistados son las campañas realizadas para explicar uno de los temas más sensibles para la ciudadanía: la tarifa y la factura del agua. Por un lado, los entrevistados constatan que se han realizado campañas para explicar los costes del agua, pero, en su opinión, todavía faltaría explicar con más detenimiento tanto los impuestos del Área Metropolitana de Barcelona incluidos en ella como los costes de gestión real del agua (extracción, depuración, etc.) para así tener argumentos convincentes ante postulados como “el agua debería ser gratuita”, que generan la falsa creencia de que la gestión para llevar el agua al grifo del ciudadano no tiene ningún coste.

Los resultados de este estudio evidencian, en primer lugar, la importancia de resaltar las interrelaciones entre el uso de la retórica, la confianza y la cooperación y, por otro, que estos aspectos, ciertamente informales y difíciles de medir en la práctica, son fundamentales para la gobernanza, el desempeño y el

apoyo público de las colaboraciones público-privadas (Xiong, Chen, Wang y Zhu, 2018).

A pesar de que los académicos destaquen la importancia de los factores contractuales y organizativos en los proyectos de CPP (Jones y Noble, 2008), se evidencia que en la práctica es muy difícil establecer colaboraciones debido a las diferencias entre el sector privado y el sector público (Klijn y Teisman, 2003). Por tanto, es probable que, para resolver sus diferencias, las partes recurran a los procedimientos formales, como la regulación y los contratos, o a la judicialización de los conflictos, en vez de valorar la importancia de los procedimientos informales, como la comunicación, la confianza y la cooperación (Rufin y Rivera-Santos, 2012).

La forma de realizar la comunicación implica que tanto la parte pública como la privada han de mantener conversaciones y reuniones abiertas a lo largo del desarrollo del proyecto, que ponen en valor la colaboración (Samii, Wassenhove, y Bhattacharya, 2002; Silvestre y De Araujo, 2012).

Los resultados demuestran la necesidad de crear confianza en la CPP, una confianza que implica crear una imagen conjunta, compartiendo objetivos y adoptando medidas comunes, entre los participantes de la empresa mixta y la sociedad (Koppenjan, 2005). La confianza es fundamental para reducir los costes de transacción, mejorar las inversiones y estabilizar las relaciones entre los actores, así como para fomentar el aprendizaje, el intercambio de conocimiento y la innovación (Koppenjan y Klijn, 2004). También se identifica la necesidad de crear cooperación entre las partes, una relación en que los socios públicos y privados actúen más allá de sus conflictos de intereses y trabajen conjuntamente para lograr el máximo beneficio. De esta manera, la colaboración proporciona beneficios mutuos y evita que un socio pueda destacarse por encima de otro, así como la posibilidad de actuar por oportunismo (Hofmeister y Borchert, 2004).

Los resultados obtenidos indican que el agua es un servicio público básico, una tarea pública central que debe garantizarse públicamente por una Administración capacitada; sin embargo, nuestras conclusiones corroboran que las

*proposiciones 1 y 2* no se aplican en el uso de la retórica del caso objeto de estudio:

*“La gestión de la CPP requiere capacitación institucional, si quieres hacerlo bien como Administración tienes que capacitarte para ello y no siempre se ha hecho, por eso no se comunica.”* (35)

Como se ha expuesto en el marco teórico del estudio, cuando un proveedor de servicios realiza una tarea pública central como el servicio de suministro de agua, la parte privada puede estar sometida a un mayor escrutinio y es más probable que sea condenada si fallan, puesto que el fracaso estaría alineado con la opinión de que el servicio del agua no debería dejarse en manos de empresas privadas (Van den Bekerom et al. 2020). Como resultado de todo ello, se produce una interacción entre la percepción del servicio de suministro de agua como tarea pública central y el procesamiento de la información de los ciudadanos sobre la valoración del proveedor del servicio.

Los hallazgos de este estudio corroboran que el apoyo público a la CPP no está influenciado únicamente por la preferencia de que el sector privado participe en la gestión del servicio público, sino también por la confianza en el Gobierno y su capacitación. En este sentido, algunos entrevistados del sector público manifiestan que existe una gran confusión de roles en la parte privada: *“Agbar da la imagen de que la Administración es la parte subsidiaria en la colaboración.”* (10). En la misma línea, algunos entrevistados del sector privado manifiestan que existe una gran confusión de roles en la parte pública. *“El regulador no hace de regulador, sino de fiscalizador de la operadora.”* (38)

También se ha constatado en las entrevistas un uso ambivalente de las marcas Agbar y Aguas de Barcelona para referirse a la empresa gestora del agua. Esta confusión repercute, como hemos podido ratificar con los entrevistados, en una falta de comprensión sobre quién abandera la comunicación hacia la ciudadanía y quién abandera la garantía del servicio, si es la empresa mixta o bien la empresa privada.

Se corrobora la existencia de un amplio consenso en que la implicación y la preocupación de la ciudadanía con respecto a la gestión del agua se centran en la garantía, la equidad, la sostenibilidad y la calidad del servicio. Según los expertos entrevistados, la principal prioridad es la estabilidad tanto del servicio que reciben como de lo que pagan por él.

Esos factores deberían tenerse en cuenta, ya que la narrativa utilizada típicamente para promover estas colaboraciones se fundamenta en los supuestos fallos de la Administración pública y en la posibilidad de que el sector privado corrija estas ineficiencias a través de la disciplina del mercado y la innovación (Garvin, 2010; Grimsey y Lewis, 2007; Savas, 2000). Sin embargo, como ya se ha expuesto en el marco teórico de este estudio, cuanto más desconfianza tengan los ciudadanos en el Gobierno, más susceptibles y críticos serán a que un socio privado asuma responsabilidades en los servicios públicos (Battaglio y Legge, 2009). La transparencia aparece como factor destacado porque solo si la información es accesible, el sector público puede monitorear el desempeño del actor privado.

Se constata que las preferencias de la ciudadanía con respecto a la evaluación de desempeño de las empresas proveedoras de servicios públicos pueden venir determinadas por sus creencias políticas más generales sobre el papel del Estado en la sociedad y por los comentarios sobre el desempeño a través de la cobertura de los medios de comunicación, el debate político y la red personal del ciudadano (Van den Bekerom et al. 2020, Baekgaard y Settitzlew, 2016; Kunda 1990; Taber y Lodge, 2006).

Como resultado de todo ello, se constata también la importancia de configurar el relato de la CPP teniendo en cuenta las creencias previas de los individuos. Esto implica configurar el relato que proporciona la información no tanto en función de quién tiene la titularidad de gestionar el servicio (el ente público o el privado) sino de en qué medida se producen las condiciones de asequibilidad, continuidad y calidad del servicio y se mantienen los valores públicos de transparencia, equidad, rendición de cuentas, capacidad de respuesta, eficiencia y responsabilidad en estas colaboraciones.

Se corrobora la aplicación de la proposición 3 en su totalidad. Los resultados ponen de manifiesto un debate público altamente ideologizado de la gestión del agua, en el cual es frecuente utilizar términos como *privatización*: “lucha contra la privatización”, “el agua es democracia”, “hacer negocio del agua”, “guerra contra la privatización del agua” o “mercantilización del agua”. El uso de estas metáforas en la narrativa comunicativa del agua corrobora los postulados de la literatura psicológica, que sostiene que los juicios morales no son racionales, sino que se basan en metáforas, imágenes, valores e ideas que se construyen dentro de unos marcos mentales bien definidos y que sirven para conectar a los individuos a una fuente moral (Lakoff, 2007). El objetivo de la metáfora es producir un rechazo o una aprobación irracionales en la opinión pública, reproduciendo la clásica dicotomía entre lo bueno y lo malo en el pensamiento del ciudadano. De hecho, según la perspectiva neuropolítica de Pérez-Zafrilla (2018), la manera más fácil de activar los marcos mentales es el recurso a la metáfora en momentos de gran tensión mediática o de atención política, en que la metáfora se repite constantemente; de esta forma, surgen automáticamente sensaciones positivas o negativas, con efectos sobre las percepciones de apoyo u oposición.

Nuestro estudio indica que la metáfora juega un papel importante en el uso de la retórica de la gestión del agua. La metáfora, como se explica ampliamente en los primeros capítulos de la tesis, es un marco sutil pero fuerte que da forma al significado y tiene efectos sobre las decisiones y los comportamientos de los ciudadanos, sobre las decisiones o las acciones que se toman en relación con un tema determinado. Por ejemplo, la “guerra a la privatización” reproduce claramente la dicotomía clásica entre lo bueno y lo malo en el pensamiento del ciudadano con una connotación negativa, según autores como Pérez-Zafrilla (2018).

Los resultados constatan que la politización condiciona el uso de la retórica de las CPP configurando un debate público altamente ideologizado que trata de defender lo público frente a lo privado, en que el objetivo es exclusivamente la titularidad de la gestión del servicio, con el fin de obtener mayor rédito electoral.

En el caso del agua, el servicio es público, gestionado por una empresa mixta, en colaboración con la Administración pública y bajo su regulación y supervisión, al objeto de garantizar las condiciones de asequibilidad, continuidad y calidad del servicio. Algunos expertos entrevistados manifiestan que, la seguridad en el servicio, el incremento de las tarifas y la invisibilización de las infraestructuras vinculadas a toda la cadena de gestión del ciclo del agua son factores que facilitan el uso de una retórica altamente ideologizada en el debate público.

*“Es cierto que es un servicio que, para el ciudadano, no ha tenido mejoras en los últimos cincuenta años, si lo comparas con otros servicios, como las telecomunicaciones o el gas y la luz, pero la tarifa del agua ha subido de forma significativa en treinta años. Seguramente esto hace que el servicio del agua sea más sensible a la politización desde discursos que afirman que el sector privado se está apropiando y beneficiando de él.” (29); “En el caso del agua, no hay riesgo en el suministro del servicio; esta ausencia de riesgo lo hace más vulnerable a la politización.” (7)*

Los niveles de politización de la función pública, especialmente en la Administración local, llevan a los políticos a tomar medidas electoralmente populistas, adoptando ciertas formas de gestión para la prestación de los servicios públicos con la finalidad de incrementar su popularidad y aumentar las posibilidades de reelección (Foremny y Riedel, 2014).

Los hallazgos del estudio sugieren que los factores contextuales institucionales influyen en la configuración de la retórica, porque esta debe seguir los marcos reguladores, las leyes y los liderazgos de los administradores de estos proyectos. Así, se corrobora que el nivel de politización de las Administraciones es un factor contextual que incide en la capacidad del sector público para construir un entorno y una narrativa en que puedan emerger y florecer las CPP (Panayides, Parola y Lam, 2015).

Por último, aparece un vínculo entre el uso de la retórica y la democracia, es justamente a través de una comunicación correcta que la ciudadanía informada



hace uso de los procesos de decisión democrática, demostrando conciencia crítica sobre la actuación de las instituciones (Arenas Dolz, 2009).

## **7. CAPÍTULO – CONCLUSIONES**

Cuando analizamos qué hace que una CPP tenga éxito, vemos que, más allá del contrato, aparece de forma recurrente la forma de llevar a cabo la comunicación para transferir información (Maltin, 2019). Por este motivo, esta tesis doctoral se centra en el estudio de la retórica de la CPP, un ámbito muy poco explorado, del cual se dispone de pocos datos empíricos y que constituye un enfoque novedoso de la contratación pública para garantizar sus fines de interés público.

La disciplina de la retórica que se aborda en este estudio no es la persuasión desde un planteamiento apriorístico, sino el reconocimiento de las formas y de los argumentos retóricos que aportan la credibilidad necesaria para convencer sobre la verdad a la audiencia y producir conocimiento (Arenas Dolz, 2013). La claridad, la veracidad y la verdad en el uso del lenguaje son derechos que la ciudadanía reclama y son obligaciones para la Administración, responsable de dirigir la vida pública. Por tanto, claridad, veracidad, verdad y justicia en la retórica que configura el debate público son requisitos para garantizar la vida en sociedad (Cortina, 2020). Sin una información verdadera, veraz y respetuosa con las normas, no es posible que la ciudadanía participe en la toma de decisiones relativa a la valoración de los proveedores de servicios o en la elección de las mejores soluciones a los problemas colectivos.

En las CPP, las organizaciones públicas y privadas presentan una serie de rasgos distintivos que las diferencian. Estas diferencias de poder y de responsabilidad entre ambos sectores influyen en la retórica que conforma el debate público e inciden en las percepciones de los individuos. Conocer mejor los principales factores que conforman la retórica de la CPP y sus efectos sobre la percepción de los individuos puede ayudar a comprender a los gestores, porque estas colaboraciones no siempre tienen éxito y numerosos proyectos se acaban cancelando por la oposición pública. También puede ayudar a entender por qué han aumentado los casos de “remunicipalización” (Hefetz y Warner, 2007), al tiempo que se observa que aumenta la creencia ciudadana de que las organizaciones públicas pueden gestionar mejor lo público y, por tanto, crece el

escepticismo con respecto a la colaboración del sector privado en los servicios públicos (Parrado y Reynaers, 2019).

Nuestro estudio tiene como objetivo investigar el uso de la retórica que conforma el debate público de la CPP en España, concretamente cómo afecta en la configuración de la opinión pública sobre la idoneidad de estas fórmulas para el logro del interés público, vinculado a un mejor desempeño de los servicios. El estudio se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es la función de la retórica en la prestación de servicios públicos a través de terceros en España? Al ser el objeto de estudio un ámbito poco explorado y con poca evidencia empírica, se ha utilizado un paradigma de investigación siguiendo una metodología de análisis cualitativa de carácter inductivo con enfoque interpretativo. La utilización de esta metodología proporciona al trabajo una perspectiva holística y enfatiza las interacciones y los significados sociales que están detrás de los fenómenos estudiados.

Esta metodología cualitativa con enfoque interpretativo se centra en analizar la subjetividad de los participantes y explorar y explicar cómo los factores se relacionan y son interdependientes en un contexto social específico. El análisis cualitativo como paradigma de investigación resulta ser el más apto para profundizar en las experiencias personales y particulares de los participantes del estudio analizando cómo se forman y transforman los significados sociales en una realidad concreta.

El interpretativismo, que surge como alternativa al positivismo, se fundamenta sobre la idea que la realidad social es individual, subjetiva y múltiple ya que se expresa a través de las percepciones. En consecuencia, el enfoque interpretativo se ha utilizado en el caso objeto de estudio porque permite mostrar una visión constructivista de la realidad social, es decir, las personas interactúan socialmente y responden según lo que consideran que es real, más que en lo que es objetivamente real.

Así pues, este estudio cualitativo con enfoque interpretativo de base inductiva, que captura aspectos específicos del contexto social de referencia desde la

perspectiva particular de los actores involucrados. permite, mediante el estudio de un caso, explorar y explicar las normas sociales, los procesos de razonamiento y la percepción tanto colectiva como individual, y ampliar de esta manera los conocimientos sobre la retórica de la CPP.

Para el estudio de caso, se ha considerado oportuno seleccionar el servicio de suministro de agua a la población del Área Metropolitana de Barcelona, ya que este ha adquirido un protagonismo especial en las agendas políticas y ha generado una intensa polémica que ha tenido repercusión en los medios de comunicación. Por ello, constituye un ejemplo de debate público remarcable sobre la gestión del agua en el ámbito de los servicios públicos locales.

Para su análisis, se han realizado 38 entrevistas a diversos stakeholders vinculados a la gestión del agua en el Área Metropolitana de Barcelona. Con el objetivo de disponer de una muestra representativa de los implicados en la materia, los entrevistados se han incluido en cinco grandes colectivos: asociaciones y plataformas de consumidores, Administraciones públicas, empresas privadas, académicos/expertos y medios de comunicación. Esta muestra permite obtener la visión más amplia posible de todas las sensibilidades, posturas y marcos de referencia de los grupos de interés con el fin de contrastar el marco teórico y las proposiciones objeto de estudio.

En base a todo lo expuesto, se formulan las siguientes conclusiones:

**PRIMERA:** El argumento principal de esta investigación es que hay factores específicos en la construcción del discurso a través del cual se vehicula la información de la CPP que influyen en la percepción de los ciudadanos y en el desempeño de los servicios. Concretamente, se analiza como incide en la percepción de los actores y la ciudadanía la retórica que incorpora en su narrativa: la garantía pública de los servicios prestados a través de terceros, la capacidad y la competencia del sector público para administrar estas colaboraciones y los niveles de ideologización del debate público a través del cual se vehicula la información de la CPP.

SEGUNDA: Existe evidencia empírica de que la retórica es clave para la gobernanza y la promoción de la CPP, pues son las palabras, articuladas a través de los relatos que proporcionan la información, las responsables de activar los marcos mentales que configuran las percepciones de los individuos. En el caso objeto de estudio, se reconoce por todos los entrevistados una alta calidad en la prestación del servicio, sin embargo, se observa un uso de la retórica, entre los socios de la empresa mixta Aguas de Barcelona, que produce una percepción de falta de confianza y cooperación en la colaboración. Se confirma así que más allá de la calidad del servicio, el uso adecuado de la retórica es un elemento esencial para reforzar la utilidad de las CPP y generar confianza y cooperación.

TERCERA: Los resultados de esta investigación demuestran que el desempeño de la empresa mixta Aguas de Barcelona, más allá de la calidad, regularidad del servicio y cumplimiento de los requerimientos contractuales, depende también de factores más informales, como la construcción del discurso con el cual se facilita la información. El estudio muestra que el uso de la retórica entre las partes está determinado por las percepciones de falta de confianza entre los socios y por la insuficiente capacidad organizativa del socio público para supervisar las actividades desarrolladas por los socios privados, así como por las diferentes mentalidades de los actores públicos y privados implicados. Estos factores determinantes de la retórica entre las partes de la empresa mixta influyen en la configuración del debate público sobre la gestión del agua. Esto resulta relevante porque confirma las conclusiones de estudios previos, que señalan que una comunicación basada en la confianza y la colaboración entre los actores implicados es un presupuesto necesario para que exista una comunicación adecuada con la ciudadanía (Arena, 2000).

CUARTA: No incorporar suficientemente en la narrativa comunicativa la titularidad y la garantía pública del servicio y las capacidades del sector público para supervisar el funcionamiento de la colaboración, especialmente en el caso de una actividad pública central como es el suministro de agua a la población, puede incrementar la desconfianza y reducir el apoyo público a la CPP. Esto último es particularmente relevante, porque confirma las conclusiones de

estudios previos que muestran que el apoyo a la CPP no está impulsado únicamente por la preferencia por la participación del sector privado en la actividad pública, sino también por la confianza en el Gobierno. Así, el apoyo a la CPP no responde a una lógica sustitutiva de lo público frente a lo privado, sino a una preferencia por optimizar las capacidades del mercado, al tiempo que se garantiza un cierto nivel de capacidad y de competencia institucional del Gobierno. La diferencia de poder y de responsabilidad ante la sociedad entre el sector público y el sector privado y los altos niveles de incertidumbre y de complejidad de los proyectos de CPP convierten en un factor particularmente relevante la confianza en la Administración pública en las actitudes de los ciudadanos con respecto a la CPP, pues asocian de forma negativa que la Administración no esté suficientemente capacitada para administrar colaboraciones con agentes privados (Boyer y Van Slyke, 2019).

QUINTA: Los resultados de nuestra investigación evidencian una cierta confusión en la percepción de los roles entre Aguas de Barcelona y Agbar que implica un uso ambivalente de ambas marcas. Esta confusión entre la empresa mixta y la empresa privada puede resultar relevante si tenemos en cuenta las conclusiones de estudios previos que evidencian que la evaluación del desempeño de las organizaciones públicas y privadas proveedoras de servicios públicos depende de las preferencias previas que los ciudadanos tengan sobre el rol del sector público y del sector privado. Existe un razonamiento políticamente motivado que condiciona el procesamiento de la información que los individuos realizan sobre los proveedores de servicios públicos, evaluando al proveedor de manera diferente según sus creencias y motivaciones políticas. Este razonamiento políticamente motivado interactúa con las características de los servicios públicos y se evidencia que los operadores privados que se hacen cargo de áreas básicas centrales, como la gestión del agua a la población, pueden estar sometidos a un mayor escrutinio por parte de los ciudadanos, dado que estos consideran que son tareas públicas que no deberían dejarse en manos privadas, mientras que la gestión directa por parte

de las organizaciones públicas suele ser objeto de una mayor comprensión (Van den Bekerom et al. 2020).

SEXTA: El uso de una retórica altamente ideologizada por parte de las Administraciones genera desconfianza, reduce la cooperación entre los socios y polariza las partes, configurando una narrativa de confrontación y de descalificación que puede reducir el rendimiento de la CPP y su apoyo público. En conjunto, el uso de una retórica altamente ideologizada genera una percepción en la ciudadanía de que no se cumplen los objetivos perseguidos y de que no se trabaja para la mejora de la sociedad. Los resultados evidencian que el uso de esta narrativa altamente ideologizada, incorpora elementos de manipulación del lenguaje donde se tergiversan las palabras por intereses partidistas o porque se prioriza la agenda política al interés general, con expresiones como *“el agua es democracia”* o *“guerra a la privatización”* y términos como *“remunicipalización”* para referirse al servicio de agua de titularidad y garantía públicas. Esta narrativa lleva implícita toda una serie de valores sociales y emocionales que no solo influyen en la interpretación de las declaraciones, sino que activan unos marcos mentales y unas actitudes morales que generan desaprobación o rechazo a la intervención de los actores privados en la gestión del servicio.

SÉPTIMA: Existe un fuerte apoyo empírico a la vinculación entre el contexto institucional en que se desarrolla la CPP y la narrativa comunicativa. Así, si en la parte pública se observan niveles altos de politización y falta de capacidades suficientes de supervisión, es previsible que el uso de la narrativa que conforma la CPP esté sometido a la oportunidad política, se polarice el debate público y aumenten la desconfianza y la oposición pública, sin entrar a valorar el rendimiento del servicio. En la misma línea, si en la parte pública se observan niveles altos de imparcialidad en la toma de decisiones a favor del interés general y capacidad suficiente para administrar la colaboración, es probable que se haga un uso de la retórica que proporcione información y conocimientos suficientes para valorar la idoneidad del proveedor del servicio. Esto es relevante porque

evidencia que la buena gobernanza de la CPP es un presupuesto necesario para lograr un uso adecuado de la retórica que genere información y conocimiento.

OCTAVA: Nuestro estudio corrobora que, cuando se manipula el lenguaje que conforma el debate público, se deteriora la capacidad de disponer de la información correcta para participar en la elección de la mejor solución. Ello es particularmente relevante porque confirma los estudios previos que indican que es a través del uso adecuado de la retórica que se proporciona conocimiento a la ciudadanía para que pueda participar en los procesos de decisión democrática y de conciencia crítica sobre la actuación de las instituciones (Arenas Dolz, 2009; Sartorius, 2018; Cortina, 2020).

NOVENA: A modo de conclusión final general, podemos afirmar que las conclusiones obtenidas en este estudio son relevantes para los políticos y para los gestores públicos y privados, pues permiten formular unas recomendaciones para el uso de la retórica de la CPP. La argumentación retórica ha de basarse en un relato que vincule la ética con la política y se comprometa con la verdad y la justicia, apartándose de los falsos razonamientos para intentar convencer a la opinión pública con intereses partidistas. Un relato que además tenga en cuenta las creencias previas de los ciudadanos acerca de la provisión de los servicios públicos, especialmente si se consideran tareas públicas centrales, como el servicio de suministro de agua a la población, y que contextualice y relacione los hechos para proporcionar comprensión y conocimientos en la transmisión de la información, con el objetivo de facilitar una plena rendición de cuentas y la participación activa en la toma de decisiones relativas a los proveedores de servicios.

Puesto que el lenguaje es el medio para estructurar y transferir conocimientos, es fundamental desarrollar un relato acerca de la información que se hace pública que guíe al ciudadano en el uso de la interpretación de la información referente a la forma de provisión de los servicios públicos. Un relato que considere a los usuarios como titulares del derecho a la información y explique, con exactitud, inequívocidad, complitud y actualización, la capacidad de los



actores para mantener y garantizar los valores públicos de la equidad, la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta. En definitiva, un relato que otorgue una dimensión moral al proyecto y a las partes implicadas, al contribuir a prestar un servicio equitativo, regular y de calidad.

El uso adecuado de la retórica proporciona, así, un mayor conocimiento a la ciudadanía sobre el papel y el desempeño del sector público y del sector privado, y es una posible solución para reducir la desconfianza hacia la Administración pública e impulsar un cambio de percepción tendencial para que la participación del sector privado en los servicios públicos sea vista de una forma más positiva.

Hay que señalar también que esta investigación no está exenta de limitaciones. En primer lugar, nuestra tesis analiza únicamente un servicio público: el servicio de agua a la población. Ulteriores estudios deberían ampliar el ámbito y el alcance de esta investigación, incluyendo también otros servicios públicos (Brown, Potoski y Van Slyke, 2013). Además, aquí se analiza un solo caso, relativo al Área Metropolitana de Barcelona. Los estudios futuros podrían aportar datos empíricos de diferentes servicios implementados por distintos gobiernos con el fin de evaluar cómo las características y las variables organizativas de cada uno de estos servicios influyen en la relación entre el uso de la retórica de la CPP y su percepción ciudadana. Por último, este estudio no tiene en cuenta la percepción directa de los usuarios del servicio. Las investigaciones futuras podrían abordar esta brecha mediante la realización de encuestas encaminadas específicamente a comprender mejor las percepciones ciudadanas sobre el debate público de la CPP.

Por último, hay que añadir que los resultados de este estudio ofrecen contribuciones significativas a la comprensión académica tanto de las CPP como de la función de la retórica. Los argumentos que se desarrollan en el presente trabajo constituyen un primer estudio exploratorio para avanzar en la investigación de la retórica de la CPP y contribuyen a poner en el centro del debate académico la importancia de la argumentación retórica para fortalecer las relaciones entre todas las partes, especialmente con la ciudadanía. A medida

que surjan nuevos datos empíricos sobre este campo de investigación, se desarrollarán nuevas proposiciones e hipótesis sobre el uso de la retórica como factor determinante para la consecución del interés público, que permitirán a su vez, analizar la mejor manera de lograr proyectos colaborativos de éxito.

## 8. CAPÍTULO – BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes académicas

Aitalieva, N. R., y Park, S. (2019). Political Trust, Ideology, and Public Support in the United States for Government Spending on Health Care. *International Journal of Public Administration*, 42(9), 776-785.

Alcina, J.A. (2012). Teoría de la acción comunicativa, ética del discurso y racionalidad democrática. Una aproximación a alguno de los planteamientos de J. Habermas. *Historia y Comunicación Social Índex*, Miscel·lània.

Alhama, C. C. (2016). La comunicación pública: una delimitación conceptual a partir de su objeto. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, (7), 291-312.

Altshuler, A., y Luberoff, D. (2003). The changing politics of Urban Mega Projects. *Land Lines*, 15(4), 1-4.

Álvarez-Santos, R. (2017). Retórica filosófica y retórica fisiológica. *La Colmena*, (74), 77-85.

Amado Suárez, A., y Castro Zuñeda, C. (1999). Comunicaciones públicas. *Buenos Aires: Grupo Editorial*, 1999.

Anderson, C. J., y Tverdova, Y. V. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91-109.

Aranes Usandizaga, J. I. (1997). La comunicación institucional y sus paradigmas: entre la racionalidad comunicativa y la lógica instrumental. *Mediatika*, 6, 51-98.

Arena, G. (2000). Introducción a la administración compartida. En: *Tornos, Joaquín; Galán, Alfredo (coords.). La comunicación pública: información administrativa al ciudadano. Madrid: Marcial Pons*, 147-173.

Arenas Dolz, F. (2009). Retórica, ciudadanía y educación. Una aproximación aristotélica a la democracia deliberativa. *Veritas*, 4(20), 127-151.

Arenas Dolz, F. (2013). Deliberative Democracy, Active Citizenship and Critical Culture: From Aristotle's Rhetoric to Contemporary Political Philosophy. *Icono* 14, 11(1), 163-193.

Arendt, H., Cruz, M., y Novales, R. G. (1993). *La condición humana* (Vol. 306). Barcelona: Paidós.

Aristóteles (2014). *La Retórica*. Bernabé, A. (trad.) Madrid: Alianza Editorial.

Baekgaard, M. y Serritzlew, S. (2016). Interpreting Performance Information: Motivated Reasoning or Unbiased Comprehension. *Public Administration Review*, 76(1), 73-82.

Baekgaard, M., y Serritzlew, S. (2016). Interpreting performance information: Motivated reasoning or unbiased comprehension. *Public Administration Review*, 76(1), 73-82.

Bagué, E. (2018). El papel de los elementos sociales que contribuyen a la tendencia remunicipalizadora en España y Catalunya. *WATERLAT GOBACIT*.

Baier, A. (1986). Trust and anti-trust. *Ethics*, 96, 231-260.

Ballacci, G. (2017). *Political Theory Between Philosophy and Rhetoric: Politics as Transcendence and Contingency*. Springer.

Barabas, J. (2006). Rational exuberance: The stock market and public support for social security privatization. *The Journal of Politics*, 68(1), 50-61.

Barber, B. (1983). *The Logic and Limits of Trust*. Rutgers University Press.

Barzelay, M. (2002). Origins of the new public management: An international view from administration/political science. In K. McLaughlin, S. P. Osborne, & E.

Ferlie (Eds.), *New public management: Current trends and future prospects*, 15-33). New York, NY: Routledge.

Battaglio Jr, R. P., y Legge Jr, J. S. (2009). Self-interest, ideological/symbolic politics, and citizen characteristics: A cross-national analysis of support for privatization. *Public Administration Review*, 69(4), 697-709.

Bauer, M. W., y Ege, J. (2012). Politicization within the European Commission's bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences* 78, 403–424.

Bel, G. (2020). Public versus private water delivery, remunicipalization and water tariffs. *Utilities Policy*, 62, 100982.

Bel, G., y Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local government studies*, 33(4), 517-534.

Bel, G., y Fageda, X. (2008). Reforming the local public sector: Economics and politics in privatization of water and solid waste. *Journal of Economic Policy Reform*, 11(1), 45-65.

Bel, G., y Fageda, X. (2009). Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis. *Public Choice*, 139(1-2), 105-119.

Bel, G., y Miralles, A. (2003). Factors influencing the privatisation of urban solid waste collection in Spain. *Urban Studies*, 40(7), 1323-1334.

Benito, B., Bastida, F., y Vicente, C. (2013). Municipal elections and cultural expenditure. *Journal of Cultural Economics*, 37(1), 3-32.

Berman, E. M. (1997). Dealing with Cynical Citizens. *Public Administration Review* 57 (2), 105-112.

Bevir, M. y Trentmann, F. (2007). After Modernism: Local reasoning, consumption, and governance. En: *Bevir, M.; Trentmann, F. (Eds.) Governance*,

*Consumers and Citizens. Consumption and Public Life.* London: Palgrave Macmillan: 165-190.

Binet, M. E., y Pentecôte, J. S. (2004). Tax degression and the political budget cycle in French municipalities. *Applied Economics Letters*, 11(14), 905-908.

Blais, A., y Nadeau, R. (1992). The electoral budget cycle. *Public choice*, 74(4), 389-403.

Blind, P. K. (2007). Building trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emerging issues. In *7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government* (Vol. 2007, 26-29). UNDESA Vienna.

Bogdał, M. (2013). Communication management in public sectors: the case of the Polish energy sector. *Comunicació Pública*, 8(14), 7-23.

Bonet, E. (2019). Retórica y Gestión, Biblioteca de Gestión / ESADE FONDO. *Pendiente de publicación.*

Bouckaert, G., y Van de Walle, S. (2001). Government performance and trust in government. En *Ponencia presentada en la Annual Conference of the European Group on Public Administration, Vaasa (Finlandia)* (Vol. 2, 19-42).

Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., y Reed, C. M. (2001). New public management and substantive democracy. *Public Administration Review*, 61(5), 608-619.

Box, R.C. (1999). Running government like a business: Implications for public administration theory and practice. *The American Review of Public Administration*, 29 (1), 19-43.

Boycko, M., Shleifer, A., y Vishny, R. W. (1996). A theory of privatisation. *The Economic Journal*, 106(435), 309-319.

Boyer, E. J., Van Slyke, D. M., y Rogers, J. D. (2016). An empirical examination of public involvement in public-private partnerships: Qualifying the benefits of public involvement in PPPs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 45-61.

Boyer, E. J., y Van Slyke, D. M. (2019). Citizen attitudes towards public-private partnerships. *The American Review of Public Administration*, 49(3), 259-274.

Boyne, G. A. (1998). Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in US local government. *Public administration review*, 474-484.

Boyne, G. A. (2002). Public and private management: what's the difference? *Journal of management studies*, 39(1), 97-122.

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.

Bromley, D. B. (1993). *Reputation, image, and impression management*. John Wiley & Sons.

Brown, T. L., Potoski, M., y Van Slyke, D. (2013). Managing complex contracts: A theoretical approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 294-308.

Brudney, J. L., Fernández, S., Ryu, J. E., y Wright, D. S. (2005). Exploring and explaining contracting out: Patterns among the American states. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 393-419.

Bryman, A. (2008). Of methods and methodology. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*.

Burgués, V. A., y de Molina, E. G. (2019). La colaboración público-privada como vector de innovación: casos de éxito en España. *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (3), 122-139.

Cadevall, M. (2018). El proceso de municipalización del servicio público de abastecimiento de agua en el municipio de Terrassa, Cataluña, España. *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, 5(1), 147-169.

Caloffi, A., y Gambarotto, F. (2017). Cognitive distance in public procurement and public-private partnerships: An analysis of the construction sector. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35 (5), 765-783.

Calvete Moreno, A. (2018). El derecho humano al agua. En: *Tornos Mas, J., Perdigó i Solà, J., Némery, J-C., Fracchia, F., Calvete Moreno, A. Pantalone, P. Vernile, S. Viard, C. y Vidal L. El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia*. Iustel, 59-93.

Campillo, A. (2014). Animal político. Aristóteles, Arendt y nosotros (Political animal. Aristotle, Arendt and us). *Revista de filosofía*, 39(2), 169.

Canel Crespo, M. J., y García Molero, A. (2013). Comunicar gobiernos fiables. Análisis de la confianza como valor intangible del Gobierno de España.

Canel, M. J. (2019). *La Comunicación de la Administración Pública: para gobernar con la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Canel, M. J., y Luoma-Aho, V. (2018). *Public sector communication: Closing gaps between citizens and public organizations*. John Wiley & Sons.

Canel, M.J. y Sanders, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión. *Comunicación y sociedad*, 23 (1): 7-48.

Cannavò, F. (ed.) (2014). *La retorica che convince in Aristotele. Aristotele, Retòrica*, Bompiani, Milano.

Cappellin, R. (2011). The governance of conflicts and partnerships in knowledge and innovation networks. En *Governance, Development and Conflict*. Emerald Group Publishing Limited.



Carnevale, D. G. (1995). *Trustworthy government: Leadership and management strategies for building trust and high performance*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Carrillo, P. M., Robinson, H. S., Anumba, C. J., y Bouchlaghem, N. M. (2006). A knowledge transfer framework: The PFI context. *Construction management and economics*, 24(10), 1045-1056.

Casado Velarde, M. (2013). La Retórica en la formación del comunicador. *En La formación retórica del gobernante. Un imprescindible olvidado. CUADERNO*, 121 abril, Instituto Empresa y Humanismo. Universidad de Navarra.

Cassell, C., Cunliffe, A. L., y Grandy, G. (Eds.). (2017). *The SAGE handbook of qualitative business and management research methods*. Sage.

Cassese, S. (2012): New paths for administrative law: A manifesto. *International Journal of Constitutional Law*, 10(3), 603–613.

Castro, J. E., y Bagué, E. (2018). The struggle for democracy in Spain: grassroots initiatives to defend essential water services as a common good (articles in Spanish). *WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers*.

Cattani, A. (2011). Filosofi e oratori. Filosofia nella retorica, retorica nella filosofia. *Rétor*, 1(2), 119-130.

Chandler, J. A. (2017). *Public Policy and Private Interest-Ideas, Self-Interest and Ethics in Public Policy*. New York: Routledge.

Charron, N. y Lapuente, V. (2011). Why Do Some Regions in Europe Have Higher Quality of Government? *QoG WORKING PAPER SERIES 2011:1. THE QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE* University of Gothenburg.

Charron, N., Dijkstra, L., y Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. *Regional Studies*, 48(1), 68-90.

Charron, N., Dijkstra, L., y Lapuente, V. (2015). Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions. *Social Indicators Research*, 122(2), 315-346.

Charron, N., Lapuente, V., y Annoni, P. (2019). Measuring quality of government in EU regions across space and time. *Papers in Regional Science*, 98(5), 1925-1953.

Chen, C., Hubbard, M., y Liao, C. S. (2013). When public-private partnerships fail: Analysing citizen engagement in public-private partnerships—cases from Taiwan and China. *Public Management Review*, 15(6), 839-857.

Chortareas, G., Logothetis V., y Papandreou, A. A. (2016). Political budget cycles and reelection prospects in Greece's municipalities. *European Journal of Political Economy* 43, 1-13.

Christensen, T., y Lægreid, P. (2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 487-511.

Christensen, T., y Lægreid, P. (2011). Democracy and administrative policy: Contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review: EPSR*, 3(1), 125.

Christiansen, P. M., Niklasson, B., & Öhberg, P. (2016). Does politics crowd out professional competence? The organisation of ministerial advice in Denmark and Sweden. *West European Politics*, 39(6), 1230-1250.

Christina, D., Loosemore, M., y Newton, S. (2016). The Dimensionality of Public Trust in Public Private Partnership Projects. En *Chan, P.V.; Neilson C.J. (Eds.)* Proceedings of the 32<sup>nd</sup> Annual ARCOM Conference, 5-7 September 2016, Manchester, UK, Association of Researchers in Construction Management, 2, 903-910.

Cohen, G. L. (2003). Party over policy: The dominating impact of group influence on political beliefs. *Journal of personality and social psychology*, 85(5), 808.

Collis, J. y Hussey, R. (2009). Business research: A practical guide for undergraduate and post graduate students. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Converse, P. E. (2006). The nature of belief systems in mass publics (1964). *Critical review*, 18(1-3), 1-74.

Cooper, C. A. (2020). Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions. *International Journal of Public Administration*, 1-14.

Corbin, J., y Strauss, A. (2015). Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. 4th Edition, London: Sage.

Cornelissen, J. P. (2008). Corporate communication. *The International Encyclopedia of Communication*.

Cortina, A. (2013). Ética del discurso: ¿un marco filosófico para la neuroética? *Isegoría*, (48), 127-148.

Cortina, A., y Conill, J. (2014). La responsabilidad ética de la sociedad civil. *Mediterráneo económico*, 26, 13-29.

Costas, A. (2007). De consumidor a ciudadano: el papel de la satisfacción del ciudadano en la sostenibilidad de los mercados de servicios públicos. *Evaluación de Políticas Públicas*, 836 (mayo-junio). Información Comercial Española.

Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing among five approaches*. 2<sup>nd</sup> Edition, London: Sage.

Criado Grande, I. (2009). Comunicación en las Administraciones públicas y aproximación a los ciudadanos. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A, 1*.

Cumbers, A., y Becker, S. (2018). Making sense of remunicipalisation: theoretical reflections on and political possibilities from Germany's Rekommunalisierung process. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 503-517.

Dahlström, C., Lapuente, V., y Teorell, J. (2009). Bureaucracy, politics, and corruption. En *APSA 2009 Toronto Meeting Paper*.

Dahlström, C., y Lapuente, V. (2017). Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge University Press.

Dahlström, C., y Niklasson, B. (2013). The politics of politicization in Sweden. *Public Administration*, 91(4), 891-907.

Dalton, R. J., Burklin, W. P., y Drummond, A. (2001). Public opinion and direct democracy. *Journal of Democracy*, 12(4), 141-153.

Damania, R., Fredriksson, P. G., y List, J. A. (2003). Trade liberalization, corruption, and environmental policy formation: theory and evidence. *Journal of environmental economics and management*, 46(3), 490-512.

David, J. S. N. P. Z., y King, C. (1997). *Why people don't trust government*. Harvard University Press.

de la Higuera-Molina, E. J., Plata-Díaz, A. M., López-Hernández, A. M., y Zafra-Gómez, J. L. (2019). Dynamic-opportunistic behaviour in local government contracting-out decisions during the electoral cycle. *Local Government Studies*, 45(2), 175-195.

de La Higuera-Molina, E.J.; Esteve, M.; Plata-Díaz, A.M.; Zafra-Gómez, J.L. (2020) The political hourglass. Opportunistic behavior in local government policy decisions. Pending of publication.

Deephouse, D. L., y Carter, S. M. (2005). An examination of differences between organizational legitimacy and organizational reputation. *Journal of management Studies*, 42(2), 329-360.

Delclòs, J. (2009). *Agua, un derecho y no una mercancía propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*. Icaria.

DeLeon, L., y Denhardt, R. B. (2000). The political theory of reinvention. *Public Administration Review*, 60(2), 89-97.

Delmon, J. (2011). *Public-private partnerships in infrastructure: An essential guide for policymakers*. New York, NY: Cambridge University Press.

Denhardt, R. B. y Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559.

Derlien, H. U. (1996). The Politicization of Bureaucracies in Historical and Comparative Context. *Agenda for Excellence II: Administering the State*.

Domberger, S., y Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford review of economic policy*, 13(4), 67-78.

Donahue, J. D., y Zeckhauser, R. J. (2006). Public-private collaboration. *The Oxford handbook of public policy*, 496-525.

Donahue, J. D., y Zeckhauser, R. J. (2012). *Collaborative governance: Private roles for public goals in turbulent times*. Princeton University Press.

Dragusin, D. (2014). Metaphorical Gender Stereotypes in Written Medical Discourse. *Journal of Research in Gender Studies*, 4 (1): 1224-1235.

Dube, B., Facal, J., y Mazouz, B. (2009). La communication, un outil de gouvernance des partenariats public-privé. Quelques enseignements tirés du cas Bonjourquebec. com. *Revue Française d'Administration Publique*, (130), 291.

Dubin, J., y Navarro, P. (1988). How markets for impure public goods organize: The case of household refuse collection. *Journal of Law, Economics and Organization* 4(2), 217-241.

Dunleavy, P., y Husbands, C. T. (1985). *British democracy at the crossroads: voting and party competition in the 1980s*. Taylor & Francis.

Edwards, L. (2018) Ideology and Effective Government: Lessons from Rudd–Gillard Labor, *Australian Journal of Public Administration*, 77(4), 744–756.

Eichbaum, C., y Shaw, R. (2008). Revisiting politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems. *Governance*, 21(3), 337-363.

Elbardan, H., y Kholeif, A. O. (2017). *Enterprise Resource Planning, Corporate Governance, and Internal Auditing. An Institutional Perspective*. Palgrave Macmillan.

Eldin A.K. (2016). Stereotypical Views of Private Sector Employees about Public Sector Employees' Performance in Kingdom of Bahrain. *European Scientific Journal*, 12(2).

Elinder, M., y Jordahl, H. (2013). Political preferences and public sector outsourcing. *European Journal of Political Economy*, 30, 43-57.

Eriksson, P. y Kovalainen, A. (2008). *Introducing Qualitative Methods: Qualitative methods in business research*. London: SAGE Publications Ltd.

Eriksson, P.E.; Westerberg, M. (2011). Effects of cooperative procurement procedures on construction project performance: A conceptual framework. *International Journal of Project Management*, 29 (2), 197–208.

Esteve Pardo, J. (2015). La Administración garante. Una aproximación. *Revista de Administración Pública*, 197, 11-39.

Esteve, M. y Ysa, T. (2010). Standing on the Shoulders of Giants: Public – Private Sector Differences. *Accepted papers in academic conferences and congresses 2010 Academy of Management Annual Meeting*, 06/08/2010.

Esteve, M., Boyne, G., Sierra, V., y Ysa, T. (2013). Organizational collaboration in the public sector: Do chief executives make a difference? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 927-952.

Evans, P., y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American sociological review*, 748-765.

Ey, W., Zuo, J., y Han, S. (2014). Barriers and challenges of collaborative procurements: An exploratory study. *International Journal of Construction Management*, 14 (3):148-155.

Feldman, S. (1988). Structure and consistency in public opinion: The role of core beliefs and values. *American Journal of political science*, 416-440.

Fernández, J. M. M., y Arranz, T. R. (2018). La remunicipalización del agua en el Ayuntamiento de Valladolid", *Waterlat-Gobacit*.

Fernández, S. (2009). Understanding contracting performance: An empirical analysis. *Administration & Society*, 41 (1), 67-100.

Flinders, M. (2010). Splintered logic and political debate. En Hodge, G.; Greve, C.; Boardman (Eds.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Northampton, MA: Edward Elgar: 115-131.

Fombrun, C.J. (1996). Reputation. Realizing Value from the Corporate Image, Harvard Business School, Boston, MA.

Foremny, D., y Riedel, N. (2014). Business taxes and the electoral cycle. *Journal of Public Economics*, 115, 48-61.

Foucault, M., Madies, T., y Paty, S. (2008). Public spending interactions and local politics. Empirical evidence from French municipalities. *Public Choice*, 137(1-2), 57.

Fuenzalida, J., y Riccucci, N. M. (2019). The effects of politicization on performance: the mediating role of HRM practices. *Review of Public Personnel Administration*, 39(4), 544-569.

Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity* (Vol. 99). New York: Free press.

Fumagalli, E., Garrone, P., y Grilli, L. (2007). Service Quality in the Electricity Industry: The role of privatization and managerial behaviour. *Energy Policy*, 35(12), 6212-6224.

Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.

Galán, A. (2000). La comunicación pública. En: *Tornos, J. y Galán A. (eds.) Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídica y Sociales, 25-146.

Galiani, S., Gertler, P., y Schargrotsky, E. (2005). Water for life: The impact of the privatization of water services on child mortality. *Journal of political economy*, 113(1), 83-120.

García López, M. (2001). *Publicidad Institucional: El Estado Anunciante*. Málaga: Universidad de Málaga.

Gardini, G. (1996). *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della Legge 7 agosto 1990*, (241).

Garrone, P., y Marzano, R. (2015). Why do local governments resist contracting out? *Urban Affairs Review*, 51(5), 616-648.

Garvin, M. J. (2010). Enabling development of the transportation public-private partnership market in the United States. *Journal of Construction Engineering and Management*, 136(4), 402-411.



Geddes, R. R., y Wagner, B. L. (2013). Why do US states adopt public–private partnership enabling legislation? *Journal of Urban Economics*, 78, 30-41.

Gephart Jr, R. P. (2004). From the editors: qualitative research and the Academy of Management Journal. *Academy of Management Journal*, 47(4), 454–62.

Gill, J., y Johnson, P. (2002). *Research Methods for Managers*. 3<sup>rd</sup> Edition. London, Sage.

Gimeno, J.M. (2015). La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad. En: *X Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid, febrero. 2015, 37-105.

Gimeno, J.M., P. Sala, Y. y Quintero, G. (2017). *El interés público y su satisfacción con la CPP. Fundamentos, equilibrios y seguridad jurídica*. Cambra de Comerç de Barcelona, Barcelona.

Goldfinch, S., Gauld, R., y Herbison, P. (2009). The participation divide? political participation, trust in government, and e-government in Australia and New Zealand. *Australian Journal of Public Administration*, 68(3), 333-350.

González-Domínguez, C. (2014). La retórica: ¿palabrería o condición para la democracia? *La Colmena*, 81, enero-marzo.

González-Gómez, F., Picazo-Tadeo, A. J., y Guardiola, J. (2011). Why do local governments privatize the provision of water services? Empirical evidence from Spain. *Public Administration*, 89(2), 471-492.

Gordon, S., Garen, J., y Clark, J.R. (2019). The growth of government, trust in government, and evidence on their coevolution. *Journal of Economics and Finance*, 43: 456–480.

Gracia-de-Rentería, P., Zabaleta, A. P., y Olza, M. B. (2018). El agua en la economía circular: Un análisis del estado de la cuestión a partir de indicadores. En *Congreso Nacional de Medio Ambiente, Madrid*.

Greene, J. D. (2013). *Moral tribes: Emotion, reason, and the gap between us and them*. New York: Penguin Press.

Grimsey, D., y Lewis, M. (2007). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Edward Elgar Publishing.

Guba, E. G. (1998). Competing paradigms in qualitative research in Denzin, NK and Lincoln, YS. *The Landscape of Qualitative Research: Theories and Issues*.

Guillamón, M.D., F. Bastida; y B. Benito. (2013). The electoral budget cycle on municipal police expenditure. *European Journal of Law and Economics* 36(3), 447-469.

Guo, H., y Ho, A. T. K. (2019). Support for contracting-out and public-private partnership: exploring citizens' perspectives. *Public Management Review*, 21(5), 629-649.

Gupta, S., Davoodi, H., y Alonso-Terme, R. (2002). Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance*, 3(1), 23–45.

Gutiérrez, D. O. (1999). Los valores de la polis en la sofística y en Platón. In *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía* 16, 57-84.

Habermas, J. (1985). *Conciencia moral y acción comunicativa*, trad. Cotalero, RG.

Habermas, J. (1989). *Teoría de la acción comunicativa: Complementos y estudios previos*. Cátedra: Madrid, Madrid.

Habermas, J. (1999). *La teoría de la acción comunicativa I-II*. Taurus, Madrid.

Haidt, J. (2012). *The righteous mind. Why good people are divided by politics and religion*. Nueva York: Pantheon Books.

Harisalo, R., y Stenvall, J. (2003). Trust management in the Finnish ministries: Evaluation of management systems. *International Journal of Public Administration*, 26(8-9), 915-940.

Hart, O. (2003). Incomplete contracts and public ownership: Remarks and an application to public private partnerships. *The Economic Journal*, 113 (486), 69-76.

Hawkins, C. B., y Nosek, B. A. (2012). Motivated independence? Implicit party identity predicts political judgments among self-proclaimed independents. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 38(11), 1437-1452.

Heath, Y., y Gifford, R. (2006). Free-market ideology and environmental degradation: The case of belief in global climate change. *Environment and behavior*, 38(1), 48-71.

Hefetz, A., y Warner, M. (2007). Beyond the market versus planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities. *Local government studies*, 33(4), 555-572.

Helliwell, J. F., y Huang, H. (2008). How's your government? International evidence linking good government and well-being. *British Journal of Political Science*, 38(4), 595-619.

Heredia-Flores, V. M. (2014). *Gestión privada y municipalización en el abastecimiento a la ciudad de Málaga. El negocio de las aguas de Torremolinos (1860-1930)*.

Herranz Jr., J. (2008). The multisectoral trilemma of network management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(1), 1-31.

Hetherington, M. J. (2005). *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton University Press.

Hibbs Jr, D. A. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *The American political science review*, 1467-1487.

Hinich, M. J., y Munger, M. C. (1994). Ideology and the theory of public choice. *Ann Arbor: University of Michigan Press*, 3.

Hodge, G. (2004). The risky business of public–private partnerships. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 37-49.

Hodge, G. (2010). Reviewing public-private partnerships: Some thoughts on evaluation. En: *Hodge, G.; Greve, C.; Boardman, A. (Eds.), International Handbook on Public-Private Partnerships*. Northampton, MA: Edward Elgar: 81-112.

Hodge, G. y Greve, C. (2007). Public–Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.

Hodge, G., Greve, C., y Boardman, A. (eds.), (2010). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Northampton, MA: Edward Elgar.

Hofmeister, A., y Borchert, H. (2004). Public-private partnership in Switzerland: Crossing the bridge with the aid of a new governance approach. *International Review of Administrative Sciences: An International Journal of Comparative Public Administration*, 70(2), 217–232.

Holmberg, S., Rothstein, B., y Nasiritousi, N. (2009). Quality of government: What you get. *Annual Review of Political Science*, 12, 135–161.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.

Hosmer, L. T. (1995). Trust: The connecting link between organizational theory and philosophical ethics. *Academy of management Review*, 20(2), 379-403.

Hu, R., Sun, I. Y., y Wu, Y. (2015). Chinese trust in the police: The impact of political efficacy and participation. *Social Science Quarterly*, 96(4), 1012-1026.

Hustedt, T., y Salomonsen, H. H. (2014). Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746-765.

Huxham, C. y Beech, N. (2003). Contrary Prescriptions: Recognizing good practice tensions in management. *Organization Studies*, 24 (1): 69-93.

Hvidman, U. (2019). Citizens' evaluations of the public sector: Evidence from two large-scale experiments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(2), 255-267.

Jacobs, J. (1992). *Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. New York: Random House.

Jacoby, W. G. (1994). Public attitudes toward government spending. *American Journal of Political Science*, 336-361.

Jacoby, W. G. (2000). Issue framing and public opinion on government spending. *American Journal of Political Science*, 44(4), 750-767.

Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of public-private partnerships (PPPs) in developing countries. *The International Journal of Public Sector Management*, 17, 414-430.

Job, J. (2005). How is trust in government created? It begins at home but ends in the parliament. *Australian Review of Public Affairs*, 6 (1), 1-23.

Jones, R., y Noble, G. (2008). Managing the implementation of public-private partnerships. *Public Money & Management*, 28(2), 109-114.

Jørgensen, T.B. y Bozeman, B. (2002). Public Values Lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States. *Public Management Review*, 4 (1): 63-81.

Jost, J. T., Hennes, E. P., y Lavine, H. (2013). "Hot" political cognition: Its self-, group-, and system-serving purposes.

Kääriäinen, J., y Sirén, R. (2012). Do the police trust in citizens? European comparisons. *European Journal of Criminology*, 9(3), 276-289.

Kahan, D. M. (2016). The politically motivated reasoning paradigm, Part 1: what politically motivated reasoning is and how to measure it. *Emerging trends in the social and behavioral sciences: An interdisciplinary, searchable, and linkable resource*, 1-16.

Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2009). *Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators 1996-2008*. The World Bank.

Kenis, P. y Provan, K. (2009). Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance. *Public Administration*, 87(3), 440-456.

Kernaghan, K. (2003). Integrating Values into Public Service: The values statement as centrepiece. *Public Administration Review*, 63(6), 711-719.

Kettl, D. F. (2006). *The global public management revolution: A report on the transformation of governance*. Brookings Institution Press.

Kickert, W. J. M. (2008). *Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe. The Study of Public Management in Europe and the US*.

Kim, P. S. (2010). Building trust by improving governance: Searching for a feasible way for developing countries. *Public Administration Quarterly*, 271-299.

Kim, S. E. (2005). The role of trust in the modern administrative state an integrative model. *Administration & Society*, 37(5), 611-635.

King, C. S., y Stivers, C. (1998). Citizens and administrators: Roles and relationships.

Kishimoto, S., Lobina, E., y Petitjean, O. (2014). *Llegó para quedarse: La remunicipalización del agua como tendencia global*. Transnational Institute (TNI)/Public Services International Research Unit (PSIRU)/Multinationals Observatory/Municipal Services Project (MSP)/European Federation of Public Service Unions (EPSU).

Kishimoto, S., Lobina, E., y Petitjean, O. (2015). *Our public water future: The global experience with remunicipalisation*. Transnational Institute (TNI)/Public Services International Research Unit (PSIRU)/Multinationals Observatory/Municipal Services Project (MSP)/European Federation of Public Service Unions (EPSU).

Kivleniece, I., y Quelin, B. V. (2012). Creating and capturing value in public-private ties: A private actor's perspective. *Academy of Management Review*, 37(2), 272-299.

Klijin, E. H., y Koppenjan, J. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public-private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 36(6), 455-462.

Klijin, E.H. (2012). New Public Management and Governance: A comparison. En *Faur L. (Ed.) The handbook of governance*, Oxford: Oxford University Press, 201-214.

Klijin, E.H. y Teisman, G.R. (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An analysis of Dutch cases. *Public Money and Management*, 23(3), 137-146.

Knassmüller, M., y Veit, S. (2016). Culture matters—the training of senior civil servants in Austria, Germany, the Netherlands, and Switzerland. *Teaching Public Administration*, 34(2), 120-149.

Kollman, K. (2017). *The American political system* (3rd ed.). New York, NY: W.W. Norton & Company.

Kopecký, P., Meyer Sahling, J. H., Panizza, F., Scherlis, G., Schuster, C., y Spirova, M. (2016). Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*, 55(2), 416-431.

Kopecký, P., y Mair, P. (2012). Conclusion: Party patronage in contemporary Europe. *Party patronage and party government in European democracies*, 357-374.

Koppenjan, J. J. F. (2005). The formation of public-private partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public administration*, 83(1), 135-157.

Koppenjan, J., y Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: Public private controversies*. Routledge.

Kowalski, P., Büge, M., y Sztajerowska, M. (2013). State-owned enterprises: trade effects and policy implications, *OECD Trade Policy Papers* No. 147, OECD Publishing, Paris.

Kumlin, S., y Rothstein, B. (2005). Making and breaking social capital: the impact of welfare-state institutions. *Comparative Political Studies*, 38(4), 339–365.

Kunda, Z. (1990). The Case for Motivated Reasoning. *Psychological Bulletin*, 108(3), 480–98.

La Porte, J.M. (2003). La comunicación institucional como fundamento integrador. *Ensayos sobre Comunicación Institucional*. Roma: Pontificia Universidad se la Santa Cruz.

Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense.



Lakoff, G. (2009). *The political mind. A cognitive scientist guide to your brain and its politics*. Nueva York: Penguin Books.

Lakoff, G. (2010). Why it Matters How We Frame the Environment. *Environmental Communication: A Journal of Nature and Culture*, 4(1), 70-81.

Lakoff, G. y Johnson, M. (1980). *Metaphors we live by*. University Chicago Press.

Laporte, T. R., y Metlay D. S. (1996). Hazards and Institutional Trustworthiness: Facing a Deficit of Trust. *Public Administration Review* 56(4), 341-347.

Lapiente, V. (2010). El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas. *DA. Revista Documentación Administrativa*, 286-287, 113-131

Lapiente, V. (2015). El retorno de los chamanes: los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos. Grupo Planeta Spain.

Le Strat, A. (2019). *Una victoria contra las multinacionales. La batalla por el agua de Paris*. Icaria.

Lee, Y., y Schachter, H. L. (2019). Exploring the relationship between trust in government and citizen participation. *International Journal of Public Administration*, 42(5), 405-416.

Legge, J. S., y Rainey, H. G. (2003). Privatization and public opinion in Germany. *Public Organization Review*, 3(2), 127-149.

Lewis, D. E. (2010). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton University Press.

Lewis, J. D., y Weigert, A. (1985). Trust as a social reality. *Social forces*, 63(4), 967-985.

Listhaug, O., y Ringdal, K. (2008). Trust in political institutions. *En Ervasti, H.; Friedberg, T.; Hjerm, M.; Ringdal, K. (Ed.) Nordic social attitudes in a European perspective*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, 131-151.

López de Silanes, F., Shleifer, A. R. y Vishny R. (1997). Privatization in the United States. *RAND Journal of Economics*, 28, 3.

López-Hernández, A. M., Zafra-Gómez, J. L., Plata-Díaz, A. M., y de la Higuera-Molina, E. J. (2018). Modeling fiscal stress and contracting out in local government: The influence of time, financial condition, and the great recession. *The American Review of Public Administration*, 48(6), 565-583.

Lowndes, V. (1995). Citizenship and urban politics. *En Judge D., Stoker G. and Wolman (Eds.) Theories of Urban Politics*, London: Sage, 160-180.

Luhmann, N. (1979). Trust: A mechanism for the reduction of social complexity. *Trust and power: Two works by Niklas Luhmann*, 1-103.

Lune, H., y Berg, B. L. (2017). *Qualitative research methods for the social sciences*. Pearson.

Luoma-Aho, V. (2008). Sector reputation and public organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 446-467.

MacNamara, J. (2019). *Evaluating Public Communication. Exploring new models, standards, and best practices*. New York: Routledge. ISBN: 1138228575.

Maltin, E. (2019). What Successful Public-Private Partnerships Do. *Harvard Business Review*, January 08, 2019.

Mandell, M.P. (2001). *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books. ISBN: 1567204554.

March, H. (2010). *Urban water management and market environmentalism a historical perspective for Barcelona and Madrid*. Universitat Autònoma de Barcelona.

March, H., Grau-Satorras, M., Saurí, D., y Swyngedouw, E. (2019). The deadlock of metropolitan remunicipalisation of water services management in Barcelona. *Water Alternatives*, 12(2), 360-379.

Martín Pascual, J. M. (2008). *Aigua i societat a Barcelona entre les dues exposicions (1888-1929)*. Universitat Autònoma de Barcelona,

Martin, J. (2013). A feeling for democracy? Rhetoric, power and the emotions. *Journal of Political Power*, 6(3), 461-476.

Marvel, J.D. (2015a). Public Opinion and Public Sector Performance: Are Individuals' Beliefs About Performance Evidence-Based or the Product of Anti-Public Sector Bias? *International Public Management Journal*, 18(2), 209-227.

Marvel, J.D. (2015b). Unconscious bias in citizens' evaluations of public sector performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26,143–58.

Mason, J. (2011). *Qualitative Researching*. 2<sup>nd</sup> Edition, London: Sage.

Matés Barco, J. M. (1999). Evolución y cambio en el abastecimiento urbano: del sistema clásico al moderno. *Revista de Estudios Historico Juridicos*. Ediciones universitarias de Valparaiso.

Matés Barco, J. M. (2016). La regulación del suministro de agua en España: siglos XIX y XX. *Revista de Historia Industrial*, 25(61), 15-47.

Matés Barco, J. M. (2019). El abastecimiento de agua a Barcelona (1850-1939): origen y desarrollo de las compañías privadas.

Mauro, P. (2004). The persistence of corruption and slow economic growth', IMF Staff Papers 51(1), 1–18. In *Department of Economics, University of München*.

- Mazzucato, M. (2014). *El Estado Emprendedor*. RBA Libros ISBN: 8490562962
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66(1), 33-43.
- McGuire, T. W., Kiesler, S., y Siegel, J. (1987). Group and computer-mediated discussion effects in risk decision making. *Journal of personality and social psychology*, 52(5), 917.
- Mendoza, X., y Vernis, A. (2008). El Estado relacional y la transformación de las Administraciones públicas. *Los escenarios de la gestión pública del Siglo XXI*, F. Longo y T. Ysa (Coords.), Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- Meyer, R. E., Egger-Peitler, I., Höllerer, M. A., y Hammerschmid, G. (2014). Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public service motivation. *Public Administration*, 92(4), 861-885.
- Meyer-Sahling, J. H., y Veen, T. (2012). Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28(1), 4-22.
- Misztal, B. A. (2001). Trust and Cooperation: The Democratic Public Sphere. *Journal of Sociology*, 37(4), 371 – 386.
- Monroe, A.D. (1979). Consistency between public preferences and national policy decisions. *American Politics Quarterly*, 7, 3-19.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Moore, M.H. (2011). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.
- Mulgan, R. (2007) Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice, *Public Administration*, 85(3), 569–586.

Müller, W. (2006). Party patronage and party colonization of the state. *Handbook of party politics*, 189-195.

Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*, 17(3), 86–99.

Musolff, A. (2012). The study of metaphor as part of critical discourse Analysis. *Critical Discourse Studies*, 9(3), 301-310.

Neblo, M. A., Esterling, K. M., Kennedy, R. P., Lazer, D. M., y Sokhey, A. E. (2010). Who wants to deliberate—and why? *American Political Science Review*, 104(3), 566–583.

Neuman, W. L. (2012). *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson.

Newell, T., Reeher, G., Ronayne, P., Brehm, J., y Gates, S. (2008). The Role of Trust in Leadership. *Public Administration Review*, 72(3), 454-458.

Newton, K., y Norris, P. (2000). Confidence in public institutions. *Disaffected democracies. What's troubling the trilateral countries*, 52.

Ni, A. Y. (2012). The risk-averting game of transport public-private partnership: Lessons from the adventure of California's State Route 91 express lanes. *Public Performance & Management Review*, 36(2), 253-274.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldin-Atherton.

Nooteboom, B. (2000). Institutions and forms of co-ordination in innovation systems. *Organization Studies*, 21(5), 915-939.

Nooteboom, B.; Van Haverbeke, W.; Duysters, G.; Gilsing, V. y Van Den Oordc, A. (2007). Optimal cognitive distance and absorptive capacity. *Research Policy*, 36(7), 1016–1034.

Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The review of economic studies*, 42(2), 169-190.

Novo-López, P. A. y Rodríguez-Martín, N. (2015). La nueva ciudad del siglo XX. Infraestructuras y nuevo espacio urbano. En Beascochea Gangoiti, J. M. y Otero Carvajal, L. E. (eds.), *Las nuevas clases medias urbanas. Transformación y cambio social en España, 1900-1936*, La Catarata, Madrid, 241-263.

Núñez, I. M. (2011). Significados de la política en la Grecia clásica. *Utopía y praxis latinoamericana: revista internacional de filosofía iberoamericana y teoría social*, 52, 13-37.

Nutt, P.C. y Backoff, R.W. (1993). Organizational publicness and its implications for strategic management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2), 209–231.

Oates, B.J. (2006). *Researching information systems and computing*. London: Sage

Ohlsson, H. (2003). Ownership and production costs: Choosing between public production and contracting out in the case of Swedish refuse collection. *Fiscal Studies* 24(4), 451–76.

O'Leary, R., y Bingham, L. B. (Eds.). (2009). *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century*. Georgetown University Press.

Olsen, A. L. (2015). Citizen (dis)satisfaction: An experimental equivalence framing study. *Public Administration Review*, 75(3), 469-478.

Olsen, J. P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 1-24.

Olsen, J. P. (2008). The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science*, 11, 13-37.

Osborne, D. y Plastrik, P. (1998). *Banishing Bureaucracy: The five strategies for reinventing government*. Nueva York: Penguin Books.

Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

Ospina, S., y Saz-Carranza, A. (2005). Paradox and collaboration in coalition work. *A New Vision of Management in the 21st Century. Annual Meeting of the Academy of Management, Agosto*, 5-10.

Page, B.I. y Shapiro, R.Y. (1983). Effects of public opinion on policy. *The American Political Science Review*, 77, 175-190.

Page, E. C., y Wright, V. (1999). Conclusion: senior officials in Western Europe. *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials in Eleven Countries (Eds.) Page, Edward C., Wright, Vincent*, 266-279.

Panayides, P. M., Parola, F., y Lam, J. S. L. (2015). The effect of institutional factors on public-private partnership success in ports. *Transportation Research Part A Policy & Practice*, 71(71), 110-127.

Parrado, S., y Reynaers, A. M. (2019). Public-private partnerships: procedural over results-driven accountability. *International Review of Administrative Sciences*, 0020852319864161.

Peñalver, A. (8 de julio de 2020). El conflicte de l'aigua a l'Àrea Metropolitana de Barcelona arran dels pronunciaments del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i del Tribunal Suprem, *Revista catalana de dret públic blog*.

Perdigó i Solà, J. (2018). El derecho de la Unión Europea y los servicios de agua. En: *Tornos Mas, J., Perdigó i Solà, J., Némery, J-C., Fracchia, F., Calvete Moreno, A. Pantalone, P. Vernile, S. Viard, C. y Vidal L. El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia*. Iustel, 99-133.

Perdigó i Solà, J. (2019). Les Sentències del Tribunal Suprem, de 20 de novembre de 2019, sobre Aigües de Barcelona, SA, Mòn jurídic: butlletí del Col·legi d'Advocats de Barcelona, 326, 66-67.

Pérez-Zafrilla, P.J. (2018). Marcos mentales: ¿marcos morales? Deliberación pública y democracia en la neuropolítica. *Recerca, Revista de Pensament i anàlisi*, 22, 91-110.

Peters, B. G. (2010). Public Administration in the United States: Anglo-American, Just American, or Which American? En: *Tradition and public Administration*, Palgrave Macmillan, London, 114-128.

Peters, B. G., y Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. En: *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Routledge, 13-25.

Petersen, M. B., Skov, M., Serritzlew, S., y Ramsøy, T. (2013). Motivated reasoning and political parties: Evidence for increased processing in the face of party cues. *Political Behavior*, 35(4), 831-854.

Pidgeon, N., Kasperson, R. E., y Slovic, P. (Eds.). (2003). *The social amplification of risk*. Cambridge University Press.

Plata-Díaz, A. M., E.J. De La Higuera-Molina, J.C. Garrido-Rodríguez And J.L. Zafra-Gómez. (2017). Contracting out and social services: responses to the austerity machine, financial condition and political parties. *Administration & Society* 51(6), 951-990.

Ponce, J. (2014). Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen Gobierno y una buena Administración mediante un diálogo fructífero. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, 11 enero-junio.

Poortinga, W., y Pidgeon, N. F. (2003). Exploring the dimensionality of trust in risk regulation. *Risk Analysis*, 23 (85), 961-972.



Portugal, R. R. (2012). Fundamentos de la Comunicación Institucional: una aproximación histórica y conceptual de la profesión. *Revista de comunicación*, (11), 212-234.

Posner, B.Z. y Warren, H. (1982). Determining Managerial Strategies in the Public Sector. *Human Resource Management*, (pre-1986). Summer 1982; 21 (2-3); Health & Medical Collection.

Potter, J. (1988). Consumerism and the public sector: How well does the coat fit? *Public Administration*, 66(2), 149-164.

Powell, M., Greener, I., Szmigin, I., Doheny, S., y Mills, N. (2010). Broadening the focus of public service consumerism. *Public Management Review*, 12(3), 323-339.

Powell, W. W., y Di Maggio, P. J. (2000). La gabbia di ferro rivisitata. Isomorfismo istituzionale e razionalità collettiva nei campi organizzativi. *Idd., a cura di, Il neo-istituzionalismo nell'analisi organizzativa. Torino: Edizioni di Comunità.*

Prahinski, C. y Benton, W.C. (2004). Supplier evaluations: communication strategies to improve supplier performance. *Journal of Operations Management*, 22, 39-62.

Prior, D., Martín-Pinillos-Castellanos, I., Pérez-López, G., y Zafra-Gómez, J. L. (2019). Cost efficiency and financial situation of local governments in the Canary Isles during the recession. *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 22(2), 129-144.

Pryke, S. y Smyth, H. (2012). *The Management of Complex Projects: A Relationship Approach*. Chichester: John Wiley & Sons.

Quandt, T. (2012). What's left of trust in a network society? An evolutionary model and critical discussion of trust and societal communication. *European Journal of Communication*, 27(1), 7-21.

Rainey, H. y Bozeman, B. (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 447-469.

Rainey, H.; Backoff, R. y Levinf, C. (1976). Comparing public and private organizations. *Public Administration Review*, 36(2), 233-244.

Reig, M. y Esteve, M. (2016). Claves de Éxito en Colaboraciones Público-Privadas. *Harvard Deusto Business Review*, 257, 30-31.

Reynaers, A-M. y De Graaf, G. (2014). Public Values in Public–Private Partnerships. *International Journal of Public Administration*, 37(2), 120-128.

Reynaers, A-M. y Paanakker, H. (2016). To privatize or not? Addressing public values in a semi-privatized prison system. *International Journal of Public Administration*, 39(1), 6-14.

Reynaers, A-M. y Van Der Wal, Z. (2017). Do Partners in PPPs view Public and Private Management Differently? Re-examining Boyne's Hypotheses in the Context of Collaboration. *Australian Journal of Public Administration*, 77(2), 294-308.

Rindova, V.; Williamson, I.; Petkova, A. y Sever, J. (2005). Being good or being known: an empirical examination of the dimensions, antecedents, and consequences of organisational reputation. *Academy of Management Journal*, 48(6), 1033-1049.

Robinson, H.; Garillo, P.; Anumba, J.C. y Patel, M. (2010). *Governance and Knowledge Management for Public-Private Partnership*. Oxford: Blackwell Publishing.

Rodríguez Pardo, J. (2011). A propósito de Habermas: una reflexión sobre la conexión entre las condiciones de validez del habla y la idea de lo justo objetivo. *Revista Nueva Época, septiembre-noviembre. Guadalajara: Universidad de Guadalajara*.

Rodríguez-Pose, A., y Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274-1290.

Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham y Londres: Duke University Press.

Rose, R. y Shin, D.C. (2001). Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies. *British Journal of Political Science*, 31(2), 331-354.

Rose-Ackerman, S. (2004). Governance and Corruption. En *Lomborg, B. (ed) Global Crises, Global Solutions*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Roth, A.N. (2008). Perspectivas Teóricas para el Análisis de las Políticas Públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquía.

Rothstein, B. O., y Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.

Rothstein, B., y Eek, D. (2009). Political corruption and social trust: An experimental approach. *Rationality and society*, 21(1), 81-112.

Rothstein, B., y Stolle, D. (2002). How political institutions create and destroy social capital: An institutional theory of generalized trust. En: *98th meeting of the American Political Science Association in Boston, MA*.

Routledge, P., Cumbers, A., y Derickson, K. D. (2018). States of just transition: Realising climate justice through and against the state. *Geoforum*, 88, 78-86.

Rozin, P., y Royzman, E. B. (2001). Negativity bias, negativity dominance, and contagion. *Personality and social psychology review*, 5(4), 296-320.

Rubin, I.S. (1998). *Class, tax, and power. Municipal budgeting in the United States* CQ Press.

- Rubio, R. (2018). Comunicar bien para gobernar mejor. *Revista Democrática y Gobierno Local*, 40, primer trimestre, 5-9.
- Rudolph, T. J., y Evans, J. (2005). Political trust, ideology, and public support for government spending. *American Journal of Political Science*, 49(3), 660-671.
- Rudolph, T. J., y Popp, E. (2009). Bridging the ideological divide: Trust and support for social security privatization. *Political Behaviour*, 31(3), 331-351.
- Rufin, C., y Rivera-Santos, M. (2012). Between commonweal and competition: Understanding the governance of public private partnerships. *Journal of Management*, 38(5), 1634–1654.
- Ruscio, K. P. (1997). Trust in the administrative state. *Public Administration Review*, 57 (5), 454–458.
- Rutgers, M.R. (2001). Traditional Flavors? The Different Sentiments in European and American Administrative Thought. *Administration & Society*, 33(2), 220–44.
- Samii, R., Wassenhove, L. N. V., y Bhattacharya, S. (2002). An innovative public–private partnership: New approach to development. *World Development*, 30.6(6), 991–1008.
- Sánchez, I. M. G. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 47, 37-64.
- Sanders, K., y Canel, M. J. (2015). Mind the gap: Local government communication strategies and Spanish citizens' perceptions of their cities. *Public Relations Review*, 41(5), 777-784.
- Sanders, K., y Canel, M. J. (Eds.). (2013). *Government communication: Cases and challenges*. A&C Black.
- Sartorius, N. (2018). *La manipulación del lenguaje*. Espasa.

Savas, E. (2000). *Privatization and Public Private Partnership*. Nueva York: Chatham House.

Saz-Carranza A. y Longo, F. (2012). Managing competing institutional logics in public-private joint ventures. *Public Management Review*, 14(3), 331-357.

Schoute, M., T. Budding y R. Gradus. (2018). Municipalities' choices of service delivery modes: the influence of service, political, governance, and financial characteristics. *International Public Management Journal*, 21(4), 502-532.

Sherman, D. K. y Cohen, G. L. (2006). The psychology of self-defence: Self-affirmation theory. *Advances in Experimental Social Psychology*, 38, 183–242.

Siemiatycki, M. (2010). Delivering transportation infrastructure through public-private partnerships: Planning concerns. *Journal of the American Planning Association*, 76, 43-58.

Siemiatycki, M. (2011). Urban transportation public-private partnerships: Drivers of uneven development? *Environment and Planning A*, 43, 1707-1722.

Silvestre, H., y De Araujo, J. (2012). Public-private partnerships/private finance initiatives in Portugal. *Public Performance & Management Review*, 36(2), 316–339.

Slothuus, R., y De Vreese, C. H. (2010). Political parties, motivated reasoning, and issue framing effects. *The Journal of Politics*, 72(3), 630-645.

Stimson, J. A., Mackuen, M. B., y Erikson, R. S. (1995). Dynamic representation. *The American Political Science Review*, 89, 543-565.

Sundell, A., y Lapuente, V. (2012). Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services. *Public Choice*, 153(3-4), 469-485.

Sztompka, P. (1999). *Trust: A sociological theory*. Cambridge University Press.

Tabellini, G. (2008). The scope of cooperation: Values and incentives. *Quarterly Journal of Economics*, 123(3), 905–950.

Taber, C.S., y Lodge, M. (2006). Motivated Skepticism in the Evaluation of Political Beliefs. *American Journal of Political Science*, 50(3), 755–69.

Taylor, J. (1996). *Las fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*. Barcelona: Paidós.

Thomas, D.R. (2006). A general Inductive Approach for Analysing Qualitative Evaluation Data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237-246.

Thompson, L. y Elling, R. C. (2000). Mapping patterns of support for privatization in the mass public: The case of Michigan. *Public Administration Review*, 60, 338-348.

Thompson, M. (2017). *Sin Palabras ¿Qué ha pasado con el lenguaje de la política?* Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial. ISBN: 9788499927015.

Tornos M. J. (Coord.) (2018a) España. En: *Tornos Mas, J., Perdigó i Solà, J., Némery, J-C., Fracchia, F., Calvete Moreno, A. Pantalone, P. Vernile, S. Viard, C. y Vidal L. El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia*. Iustel.

Tornos, M. J. (2017). La llamada Remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales en I. Estudios sobre la remunicipalización de los servicios públicos locales. *Cuadernos de Derecho Local QDL43*, febrero 2017, 12-30.

Tornos, M. J. (2018b) – OBSERVATORIO DEL CICLO DEL AGUA 2018.  
Accessible en: <https://www.crisisycontratacionpublica.org/wp-content/uploads/2019/04/INFORME-2018-CICLO-DEL-AGUA-1.pdf>

Tornos, M. J. (2020a) Observatorio del Ciclo del Agua 2019.

Tornos, M. J. (2020b). El Suprem tanca la batalla de l'aigua a Barcelona. *Política & prosa*, (16), 14-17.

Tornos, M. J., y Galán, A. G. (2000). Comunicación pública: la información administrativa al ciudadano. Madrid: Marcial Pons. En: *Tornos Mas, J., Perdigó i Solà, J., Némery, J-C., Fracchia, F., Calvete Moreno, A. Pantalone, P. Vernile, S. Viard, C. y Vidal L. El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia*. Iustel.

Tova, E. B. (2017). La remunicipalización del servicio de abastecimiento urbano de agua: instituciones y común. *Revista de Antropología Social*, 26(2), 427-448.

Ulbig, S. G. (2007). Gendering municipal government: Female descriptive representation and feelings of political trust. *Social Science Quarterly*, 88(5), 1106-1123.

Valencia Arias, A., Cuadros Rodríguez, J. A., y Arias García, S. (2015). La comunicación pública como estrategia orientadora en los procesos de participación ciudadana de los jóvenes.

Van de Walle, S. (2007). Chapter 7 Determinants of Confidence in the Civil Service: An International Comparison'. *Cultural Aspects of Public Management Reform (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 16)*. Emerald Group Publishing Limited, 171-201.

Van de Walle, S. (2018). Explaining citizen satisfaction and dissatisfaction with public services. En *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 227-241). Palgrave Macmillan, London.

Van De Walle, S., y Bouckaert, G. (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality, *International Journal of Public Administration*, 26(8-9), 891-913.

Van de Walle, S., y Migchelbrink, K. (2020). Institutional quality, corruption, and impartiality: the role of process and outcome for citizen trust in public

administration in 173 European regions. *Journal of Economic Policy Reform*, 1-19.

Van den Bekerom, P.; Van der Voet, J. y Christensen J. (2020). Are Citizens More Negative About Failing Service Delivery by Public Than Private Organizations? Evidence From a Large-Scale Survey Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2020, 1–22.

Van Der Wal, Z., y De Graaf, G. (2007). The Bureaucrat, the Businessperson, and Their Perceptions of Each Other's Value Orientation: Empirical Notions on the Other Sector's Most Important Organizational Values. *Public Integrity*, 9(1), 45-62.

Van Dijk, T. A. (2006). Ideology and discourse analysis. *Journal of political ideologies*, 11(2), 115-140.

Van Ryzin, G. G. (2011). Outcomes, process, and trust of civil servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 745-760.

Van Ryzin, G. G. (2015). Service quality, administrative process, and citizens' evaluation of local government in the US. *Public Management Review*, 17(3), 425-442.

Van Slyke, D.M. (2006). Agents or Stewards: Using theory to understand the government non-profit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (2): 157-187.

Veiga, L.G. y F.J. Veiga. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice* 131(1-2): 45-64.

Vigoda-Gadot, E. R. A. N. (2006). Compulsory citizenship behavior: Theorizing some dark sides of the good soldier syndrome in organizations. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 36(1), 77-93.



Vining, A. R., y Boardman, A. E. (2008). Public—private partnerships: Eight rules for governments. *Public Works Management & Policy*, 13(2), 149-161.

Waisbord, S. y Amado, A. (2017). Populist communication by digital means: presidential Twitter in Latin America. *Information, Communication & Society* 20(9), 1330-1346.

Walmsley, G. y Zald, M. (1973). *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, MA: Lexington Books.

Wang, X. y Wan Wart, M. (2007). When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review*, 67(2), 265–278.

Warner, M., y Hebdon, R. (2001). Local government restructuring: Privatization and its alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 20(2), 315-336.

Warren, M. E. (Ed.). (1999). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weick, K. E. (1995). *Sense-making in Organizations*. Third volume. Thousand Oaks, CA: Sage.

Weick, K. E.; Sutcliffe, K. M. y Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sense-making. *Organization Science*, 16(4), 409-421.

Welsch, H. (2004). Corruption, growth, and the environment: a cross-country analysis. *Environ. Dev. Econ.* 9, 663–93.

Westfall, J., Van Boven, L., Chambers, J. R., y Judd, C. M. (2015). Perceiving Political Polarization in the United States Party Identity Strength and Attitude Extremity Exacerbate the Perceived Partisan Divide. *Perspectives on Psychological Science*, 10, 145–158.

Williams, A.E (2013). Metaphor, Media, and the Market. *International Journal of Communication*, 7: 1404–1417.

Wuyts, S.; Colombo, M. G.; Dutta, S. y Nooteboom, B. (2005). Empirical tests of optimal cognitive distance. *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 58(2), 277-302.

Xiong, W., Chen, B., Wang, H., Zhu, D. (2018). Governing public–private partnerships: A systematic review of case study literature, *Australian Journal of Public Administration*, 78(12), 1-18.

Ya Ni, A. (2012). The Risk-Averting Game of Transport Public-Private Partnership, *Public Performance & Management Review*, 36(2): 253-274.

Ya Ni, A., y Bretschneider, S. (2007). The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E-Government Services in State Governments. *Public Administration Review*, 67(3), 531-544.

Yankelovich, D. (1991). *Coming to public judgment: Making democracy work in a complex world*. Syracuse University Press.

Yarza, I. (1996). Ética y dialéctica. Sócrates, Platón y Aristóteles. *ACTA PHILOSOPHICA*, 5(2), 293-315.

Yunis, H. (2013). Political Uses of Rhetoric in Democratic Athens. Arnason, J.P.; Raaflaub K.A.; Wagner, P. (eds.) *The Greek Polis and the Intervention of Democracy: A Politico-cultural Transformation and its Interpretations*. First edition.

Zafra-Gómez, J. L., López-Hernández, A. M., Plata-Díaz, A. M., y Garrido-Rodríguez, J. C. (2016). Financial and political factors motivating the privatisation of municipal water services. *Local Government Studies*, 42(2), 287-308.

Zafra-Gómez, J. L., Pedauga, L. E., Plata-Díaz, A. M., y López-Hernández, A. M. (2014). Do local authorities use NPM delivery forms to overcome problems of

fiscal stress? *Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 43(1), 21-46.

Zafra-Gómez, J. L., Rodríguez Bolívar, M. P., y Muñoz, L. A. (2013). Contrasting new public management (NPM) versus post-NPM through financial performance: A cross-sectional analysis of Spanish local governments. *Administration & Society*, 45(6), 710-747.

Zafra-Gómez, J.L., Prior I., Plata-Díaz, A.M. y López-Hernandez A.M. (2013). Reducing costs in times of crisis: delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services. *Public Administration* 91(1), 51–68.

Zakaria, F. (2003). *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W. W. Norton & Co.

Zardet, V.y Pierre, X. (2007). Distance spatiale et cognitive entre acteurs impliqué dans le management d'un territoire. *Paper presented at Atelier de l'AIMS: Stratégies, Espaces et Territoires, Loin, proche: la dimension spatiale dans le management des organisations*. Orléans, France (November).

Zhang, X. y Ali Soomro, M. (2016). Failure path analysis with respect to private sector partners in transportation public-private partnerships. *Journal of Management in Engineering*, 32(1), 1-10.

## **Webgrafía**

Agbar (2020). A centennial history of innovation. Agbar webpage. [www.agbar.es/en/who-we-are/history](http://www.agbar.es/en/who-we-are/history).

Banco Mundial (2009). The contribution of government communication capacity to achieving good governance outcomes. (English). Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP). Washington, DC: World Bank. Accesible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/511591468331052544/The->

contribution-of-government-communication-capacity-to-achieving-good-governance-outcomes

Banco Mundial (2017). World Development Report 2017: Governance and the law: Main report (English). Washington, D.C.: World Bank Group. Accesible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/774441485783404216/Main-report>.

Banco Mundial (2018). Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report. Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs. Accesible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/891171523343989736/pdf/Procuring-infrastructure-public-private-partnerships-report-2018.pdf>.

Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2004) 327 final, Libro Verde sobre la Colaboración Público-Privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones, (presentado por la Comisión), 30 de abril de 2004. Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/>.

Cortina, A. (22 de enero 2020). Rescatar la Palabra, *Tribuna de El País*. Accesible en: [https://elpais.com/elpais/2020/01/16/opinion/1579173312\\_185692.html](https://elpais.com/elpais/2020/01/16/opinion/1579173312_185692.html).

Cortina, A. (3 de mayo 2017). Lenguaje claro: de la cortesía del filósofo al derecho de los ciudadanos” Texto íntegro de la conferencia inaugural del XII Seminario Internacional de Lengua y Periodismo. Accesible en: <https://www.fundeu.es/noticia/lenguaje-claro-de-la-cortesia-del-filosofo-al-derecho-de-los-ciudadanos/>

Edelman Trust Barometer (2020). Accesible en : <https://www.edelman.com/trustbarometer>

Edelman, R. (19 de enero 2020). The Evolution of Trust, *The Edelman Trust Barometer*. Accesible en: <https://www.edelman.com/research/evolution-trust>

Naciones Unidas (2002). Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on economics, social and cultural rights. General Comment n.1 The right to Water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 29th Session, 11-29 November, Agenda Item 3, Geneva.

OCDE (2011). Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth. Enabling reform through evidence and peer reviews. Paris: *OECD Publishing*. Accesible en: [https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth\\_Brochure.pdf](https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth_Brochure.pdf).

OCDE (2012). Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. May 2012. Accesible en: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

OCDE (2015). Government at a Glance 2015. Paris: OECD Publishing. Accesible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015\\_gov\\_glance-2015-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en).

OCDE (2017a). OECD Guidelines on Measuring Trust, *OECD Publishing*, Paris, Accesible en: <https://doi.org/10.1787/9789264278219-en>.

OCDE (2017b). Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust, OECD Public Governance Reviews, *OECD Publishing*, Paris, Accesible en: <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>.

OCDE (2019a). Government at a Glance 2019, *OECD Publishing*, Paris, Accesible en: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

OCDE (2019b). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Accesible en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

Osborne Ross, L. (19 de enero 2020). The opportunity for government: partnership, *The Edelman Trust Barometer*. Accesible en: <https://www.edelman.com/research/opportunity-government-partnership>

Rossini, G. (19 noviembre 2018). Entrevista a Adriana Amado. “No se puede comunicar bien si se gobierna mal”. *El Litoral*. Accesible en: [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/184044-no-se-puede-comunicar-bien-si-se-gobierna-mal-entrevista-a-adriana-amado-politica.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/184044-no-se-puede-comunicar-bien-si-se-gobierna-mal-entrevista-a-adriana-amado-politica.html)

Montolío, E. (11 octubre 2018). Contra la antirretórica. *Tribuna de El País*. Accesible en: [https://elpais.com/elpais/2018/10/04/opinion/1538666376\\_269538.html](https://elpais.com/elpais/2018/10/04/opinion/1538666376_269538.html)

## **ANEXO 1**

### **Trabajo de campo - Guion semiestructurado entrevistas**

#### **LA FUNCIÓN DE LA RETÓRICA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS A TRAVÉS DE TERCEROS**

##### **1. Objetivos del estudio:**

- Analizar el impacto de la retórica en la percepción de la ciudadanía hacia las colaboraciones público-privadas (dimensión externa de la comunicación)
- Analizar el impacto de la retórica en el rendimiento de las prestaciones de servicios públicos a través de agentes privados (dimensión interna de la comunicación)
- Ampliar conocimientos sobre la función de la retórica en la CPP

##### **2. Input final del estudio: Recomendaciones para la práctica de la CPP y para la estrategia de gobernanza y comunicación.**

**NOTA PREVIA MUY IMPORTANTE:** Independientemente de la posición a favor o en contra de la gestión indirecta del agua que usted tenga, nos gustaría centrarnos en cómo considera que afecta la comunicación interna y externa en la gestión del agua en este contexto de CPP.

##### **Factores específicos a analizar (a contrastar, amplificar o refutar):**

- 1) **GARANTÍA PÚBLICA DE LOS SERVICIOS PRESADOS EN CPP** ¿La retórica centrada en comunicar la garantía pública de los servicios prestados a través de terceros se relaciona positivamente con su rendimiento y con la percepción de la ciudadanía hacia estas colaboraciones?

2) CAPACIDAD Y COMPETENCIA PÚBLICA (habilidades necesarias para gestionar este tipo de contratos con el sector privado)

- ¿La retórica centrada en comunicar la capacidad y competencia del sector público para gestionar estos contratos con terceros (garantizar los niveles de calidad y cobertura de servicios) se relaciona positivamente con su rendimiento y con la percepción ciudadana?
- ¿En las comunicaciones hacia la ciudadanía, cree que se está transmitiendo que el Gobierno está haciendo un buen trabajo, que representa los intereses de la comunidad y que tiene funcionarios capacitados para ejecutar el proyecto de manera eficaz?

3) DEBATE IDEOLOGIZADO:

- ¿La retórica centrada en un debate político altamente ideologizado sobre los servicios prestados a través de terceros se relaciona negativamente con el rendimiento de estos proyectos y con la percepción de la ciudadanía?
- ¿Considera que el discurso político actual se focaliza en identificar los objetivos de política pública que persigue la CPP?

**3. Temas para la entrevista:**

1) Presentación del entrevistado:

- Cargo actual, años en él
- Responsabilidades / roles de su trabajo
- Estructura de su empresa (número de trabajadores, sedes, ubicación, misión, visión...).



2) Elementos distintivos del Agua. ¿qué valor/ valores tiene propiamente el agua que la hacen diferencial? (en su percepción global, y detallando posteriormente sus atributos /significados tanto como producto, como servicio / gestión).

3) Visión / percepción de la CPP (en abierto y en espontáneo):

- Definición de la CPP (¿Qué es para usted la CPP?)
- 3 adjetivos calificativos que usted asocia al sector público/ ídem privado
- Experiencias, conocimiento, expectativas, ventajas / desventajas que asocia a la CPP, casos.

Si no surge en espontáneo el tema de la comunicación se sugiere en este momento. ¿Qué papel tiene la comunicación entre las partes en la CPP? ¿Qué papel tiene la comunicación en la percepción de la ciudadanía hacia la CPP?

En síntesis:

- ¿Cuáles son las principales diferencias entre los dos sectores?
- ¿A qué responden esas diferencias?
- (Observar si habla de sistemas de valores. Si no lo hace, sugerirlo)

#### **4. La retórica entre las partes (dimensión interna):**

- Y esas diferencias, ¿repercuten en la comunicación entre las partes (dimensión interna)?
- Y en concreto, ¿qué aspectos son los que más inciden en la gestión de la comunicación Público-Privado? Sea positiva o negativa
- Luego sugerir: estereotipos, perfil de los diferentes actores y su incidencia en la comunicación interna, ¿qué perfiles permiten la comunicación mutua?

- Relación de la comunicación con el marco temporal, ¿cómo inciden los “tempos” de cada parte? (Legislatura 4 años vs visión a largo plazo de los técnicos/ de otros perfiles, inversiones a 40 – 50 años...).
- La resolución del conflicto comunicativo (dimensión interna)
- ¿Qué mecanismos permiten favorecer la comprensión mutua de las partes a medio y largo plazo?
- ¿Cómo influyen los perfiles comentados en la facilitación de esa resolución?

#### **5. La retórica al ciudadano (dimensión externa):**

- ¿Qué opinión le merece el rol de los medios de comunicación al abordar la CPP? ¿Qué se está comunicando a la ciudadanía? ¿Cómo se está haciendo?
- ¿Qué agentes intervienen en la construcción del discurso social (mass media, asociaciones..., redes sociales)? ¿Qué opinión le merecen? (aspectos positivos y negativos). Y en concreto, ¿Qué medios de comunicación utilizan para comunicar la CPP al ciudadano? ¿Cuáles creen que son los más eficaces?
- ¿Qué palabras se usan para comunicar estos proyectos a los ciudadanos? (explorar palabras: remunicipalización, externalización, privatización...)
- Identifique palabras con que se relaciona la CPP.
- ¿Qué elementos son el núcleo de la comunicación a la ciudadanía e inciden en su percepción? ¿Y qué elementos a nivel comunicativo considera que perjudican la percepción de la ciudadanía hacia la CPP? En concreto, para el suministro del agua como bien esencial... ¿Requiere alguna justificación especial en la comunicación sobre la fórmula CPP? (para combatir el argumento “con el agua no se puede hacer negocio”), (recoger en espontáneo y evaluar cada uno de los ítems, luego sugerir los tres ejes de la propuesta):

- Comunicar la garantía pública de los servicios prestados a través de terceros se relaciona positivamente con el rendimiento de estos proyectos (comunicación interna) y con una percepción positiva de estas colaboraciones por parte de la ciudadanía (comunicación externa).
- Comunicar la capacidad y competencia del sector público para gestionar estas colaboraciones y garantizar los niveles de calidad y cobertura de los servicios prestados a través de terceros se relaciona positivamente con su rendimiento (comunicación interna) y con la percepción ciudadana (comunicación externa).
- Centrar la comunicación en un debate político altamente ideologizado sobre los servicios prestados a través de terceros se relaciona negativamente con su rendimiento (comunicación interna) y con la percepción de la ciudadanía (comunicación externa)