

## CAPÍTULO 1

### GOBIERNO CATALIZADOR: MEJOR LLEVAR EL TIMÓN QUE REMAR

*La palabra gobierno proviene de una voz griega que significa «llevar el timón». La tarea de gobierno consiste en llevar el timón de la nave, no en remar. Prestar servicios es remar, y el gobierno no es muy bueno remando.*

E. S. SAVAS

Hace quince años, St. Paul, en Minnesota, era una ciudad muy deprimida del Frost Belt, que parecía agonizar. Su población había caído por debajo de los niveles anteriores a la Depresión. En los quince años anteriores, su principal distrito de negocios había perdido el 41 por ciento del mercado al menudeo. Un comité de ciudadanos había publicado un estudio que proyectaba un continuo drenaje de población y de inversión hacia los suburbios.

George Latimer, que en 1975 fue elegido alcalde, sabía que jamás dispondría del montante de los impuestos necesarios para solucionar los problemas del St. Paul. Así las cosas, se dispuso a «potenciar los recursos del ayuntamiento ...combinándolos con los recursos mucho más prodigiosos del sector privado».

Latimer comenzó por el centro de la ciudad, que era el símbolo más visible de la enfermedad de St. Paul. Un inmenso agujero de dos manzanas en medio de la ciudad llevaba así ya tanto tiempo —a la espera de un inversor— que los residentes habían comenzado a ver en él un hito histórico. Muy pronto Latimer encontró un socio privado, instó vigorosamente a una de las primeras Urban Development Action Grants del Estado federal y entre todos construyeron un hotel con energía solar pasiva, dos torres muy altas de oficinas, un invernadero municipal cerrado con cristales y un centro comercial cubierto de tres niveles. La peor zona era Lowertown,<sup>1</sup> un distrito de almacenes

1. Para las estadísticas de Lowertown: Weiming Lu, director ejecutivo de la Lowertown Development Corporation, entrevista de los autores. Véase también Ann E. Weber, «Lowertown: The Beginning», en David A. Lanegran, Cynthia Seelhammer y Amy

de veinticinco manzanas, que constituía el tercio oriental del distrito de negocios. Latimer<sup>2</sup> y su teniente de alcalde, Dick Broeker, soñaban con la idea de un banco privado de desarrollo, capitalizado con dinero de una fundación para catalizar las inversiones en la zona. En 1978, pidieron 10 millones de dólares a la McKnight Foundation para respaldar la idea, y lo consiguieron.

La Lowertown Development Corporation atrajo inversores, ofreció préstamos o los avaló, e hizo convenios con bancos, compañías de seguros y con cualquiera que quisiera escucharla. En la década anterior, los inversores sólo habían aportado 22 millones de dólares en Lowertown. En su primera década, la Development Corporation logró nuevas inversiones por valor de 350 millones de dólares, con lo que multiplicó 30 ó 40 veces su dinero. Se construyeron 39 edificios. En 1988, Lowertown recaudó casi el séxtuplo de impuestos a la propiedad que diez años antes, y la Development Corporation obtenía beneficios.

Latimer y Broeker crearon una segunda corporación para desarrollar, en toda la parte baja de la ciudad, el primer sistema hidráulico de calefacción del país; una tercera corporación construyó viviendas accesibles. Emplearon organizaciones de voluntarios para poner en funcionamiento programas de reciclado, para realizar verificaciones de energía e incluso para administrar un parque. Transfirieron al sector privado la recogida de basuras y la oficina municipal de servicios a la juventud. Parques, centros recreativos, bibliotecas y centros de salud, emplearon el trabajo de voluntarios por valor de millones de dólares. Y crearon más corporaciones mixtas con fundaciones de las que ninguna otra ciudad conoció jamás, ni antes ni después.

---

L. Walgrave, comps., *The Saint Paul Experiment: Initiatives of the Latimer Administration: Case Studies in Metropolitan Reform*, St. Paul, City of St. Paul, diciembre de 1989, págs. 459-473. Este libro es una fuente excelente y exhaustiva sobre la administración de Latimer.

2. Para las estadísticas de la situación fiscal de St. Paul: George Latimer, entrevista de los autores; y J. J. Allaire, «Fiscal Policy and Budget Process», en *The Saint Paul Experiment*, págs. 407-425.

Gracias a la constante catalización de soluciones *fuera del sector público*, Latimer consiguió incrementar el impacto del gobierno, mientras reducía en un 12 por ciento el personal, mantenía el aumento de presupuesto y de impuesto a la propiedad por debajo de la tasa de inflación y hacía disminuir la deuda de la ciudad. Sin despidos masivos —en realidad, el nivel de vida de los empleados públicos aumentó— dio a sus votantes lo que querían: un gobierno que hacía más, pero gastaba menos.

#### REDEFINICIÓN DE LA GESTIÓN DE GOBIERNO

La estrategia de Latimer no era extraordinaria. Se limitaba a responder a la doble presión de la disminución de los ingresos fiscales por un lado y, por otro, de las necesidades crecientes. Sin embargo, tras una década en el cargo, comprendió que lo que en esencia estaba haciendo era redefinir el papel del gobierno. En su discurso de 1986 sobre el estado de la ciudad, resumió su nuevo enfoque. Dijo entonces que, para tener éxito en el futuro:

El gobierno municipal tendrá que realizar ciertos ajustes y, en cierto modo, redefinir su papel tradicional. Creo que el ayuntamiento definirá más a menudo su función como la de un catalizador y un facilitador. Se descubrirá a sí mismo más en la función de definir problemas y de reunir luego recursos para que otros los utilicen en la solución de estos problemas...

El gobierno municipal tendrá que dirigir más aún sus esfuerzos a entretener los escasos recursos públicos y privados a fin de alcanzar las metas de nuestra comunidad.

Este enfoque se opone al modo tradicional en que los alcaldes, los gobernadores y los gerentes municipales abordan sus respectivos papeles. Durante los últimos cincuenta años, la mayor parte de los líderes públicos dieron por supuesto que el papel del gobierno era unidimensional: recaudar impuestos y prestar servicios. Antes de 1930, por supuesto, muchos servicios «públicos» eran suministrados por instituciones no gubernamen-

tales: grupos religiosos, asociaciones étnicas, centros asistenciales. Pero los progresistas y los partidarios del *New Deal* creyeron que los gobiernos debían utilizar empleados públicos para producir la mayor parte de los servicios que decidieron suministrar. Les preocupaba la tendencia de las organizaciones religiosas, así como de otras organizaciones privadas, a excluir a quienes no pertenecían a su propia fe o a su propia etnia. Estaban decididos a poner fin a la extendida corrupción que había desacreditado los contratos del gobierno. Y carecían de la tecnología de la información de que hoy disponemos para controlar el rendimiento de los contratistas. De modo que pusieron prácticamente todo en manos públicas.

En la década de los setenta unos cuantos alcaldes, gobernadores o legisladores concibieron incluso otra vía. Estaban encadenados al vagón de los impuestos y los servicios. Eso estaba bien mientras los ingresos fiscales crecían a razón del 5,3 por ciento anual, como ocurrió desde 1902 hasta 1970.<sup>3</sup> Pero cuando el crecimiento económico se hizo más lento y la crisis fiscal arreció, la ecuación cambió. En ese momento, cuando surgían problemas y los votantes exigían soluciones, los líderes públicos sólo tenían dos opciones. Podían subir los impuestos o podían decir que no. Para quienes querían ser reelegidos no había opción en absoluto.

En Washington los líderes evadían el dilema mediante préstamos de dinero. Pero en el gobierno estatal y en el local, en que los presupuestos han de equilibrarse, comenzaban a buscar respuestas en ese terreno intermedio entre el sí y el no tradicionales. Aprendieron a reunir grupos y fundaciones de la comunidad para construir viviendas baratas; a coordinar empresas, fuerzas de trabajo y academias para estimular la innovación económica y la creación de empleo; a coordinar grupos vecinales y departamentos de policía para resolver los problemas subyacentes a la delincuencia. En otras palabras, aprendieron a faci-

3. Thomas E. Borcharding, «One Hundred Years of Public Spending, 1870-1970», en Thomas E. Borcharding, comp., *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N. C., Duke University Press, 1977, págs. 19-43.

litar la solución de los problemas mediante una acción catalizadora en toda la comunidad. En resumen, llevar el timón antes que remar.

En Indianápolis, Indiana, los alcaldes Richard Lugar y Bill Hudnut trabajaron conjuntamente con el Greater Indianapolis Progress Committee, integrado por un grupo de líderes empresariales y cívicos, para revitalizar la ciudad. Al trabajar en conjunto para desarrollar un enfoque y un plan estratégicos, decidieron convertir a Indianápolis en la capital norteamericana de los deportes no profesionales. Crearon asociaciones, se valieron de fundaciones y aprovecharon las energías de millares de voluntarios, estimulando más de 11.000 millones de dólares de nueva inversión y construyendo once instalaciones deportivas nuevas en una década.

«Nos involucramos en una cantidad de estímulos creadores», explica Hudnut:

Cuando hicimos el Hoosier Dome, logramos reunir 30 millones de dólares con las asociaciones sin fines de lucro antes de dirigirnos al Estado a solicitar la legislación que permitiera a la ciudad la recaudación de un impuesto para cubrir su parte. Para el estadio de tenis, el municipio emitió bonos por 4 millones de dólares, mientras que el sector privado contribuyó con 3 millones...

Cuando se gobierna una ciudad, hay que reconocer que el diálogo es más importante que la agenda, pues se trata de hablar, trabajar y pensar con la gente acerca de quiénes somos y dónde queremos ir. No sólo acerca de temas específicos de la agenda. El alcalde es algo más que un mero proveedor de servicios. Esto resultó claro en los años ochenta. Un alcalde es un coordinador, que reúne y combina las potencialidades del sector público y el sector privado.<sup>4</sup>

En Lowell, Massachusetts, otra ciudad industrial deprimida, el entonces congresista Paul Tsongas convenció a los banqueros de la ciudad para que dedicaran una vigésima parte de su capital a la concesión de préstamos a bajo costo a las empresas

4. De la transcripción de una entrevista a Robert Guskind y Neal Peirce, aparecida en *National Journal*, y que Guskind y Peirce facilitaron a los autores.

que quisieran expandirse o trasladarse al *down-town* de la ciudad de Lowell. Junto con miembros del gobierno local, desarrolló luego el Lowell Plan, que era un acuerdo según el cual toda empresa importante de la ciudad debía presentar un proyecto importante para mejorar Lowell. Los esfuerzos de una dirección política y empresarial conjunta convencieron a los Wang Laboratories de que construyeran en la ciudad tres torres para oficinas, al gobierno estatal de que creara su primer Urban Heritage Park en Lowell, y al gobierno federal de que siguiera el ejemplo con el primer parque nacional urbano de la nación. Estos esfuerzos contribuyeron a la transformación de la ciudad de Lowell, que en diez años pasó de un 16 por ciento de desempleo, a tan sólo el 3 por ciento.

Hacia 1980, la rebelión fiscal había cambiado radicalmente la ecuación fiscal ingresos/gastos para la mayor parte de las ciudades norteamericanas. Repentinamente, las estrategias que, en la desesperación, utilizaron ciudades del Rust Belt como St. Paul, Indianápolis y Lowell, comenzaron a verse por todo el país:

- Newark, Nueva Jersey,<sup>5</sup> acudió a las organizaciones comunales y a las iniciativas del sector privado para enfrentar problemas que iban desde los de vivienda a los del SIDA o a la gente sin casa, mientras llevaba su nómina de 10.000 personas en 1980 a 4.000 en 1988.
- Massachusetts<sup>6</sup> se jactaba de la fundación de organizaciones no gubernamentales para proporcionar servicios sociales que ascendieron de 25 millones de dólares en 1971 a 750 millones de dólares —distribuidos en 3.500 contratos y subvenciones independientes— en 1988.
- San Francisco, Boston, y otras ciudades encabezaron programas de «vinculación», según los cuales las corporaciones que deseaban construir edificios en el centro tenían

5. Howard Jurtz, «In an Era of Reduced Federal Aid, Newark Stays Afloat», *Washington Post National Weekly Edition*, 20-26 de junio de 1988.

6. Executive Office for Administration and Finance, Office of Purchased Services, *Progress Report to the House and Senate ways and Means Committees, as of February 1, 1988*, Boston, 1988, pág. 3.

que proporcionar contrapartidas, tales como guarderías infantiles y viviendas de bajo coste.

- El California Department of Transportation negoció acuerdos de franquicias con cuatro consorcios privados para la construcción de autopistas de peaje.

Cuando investigamos los distintos gobiernos del país, encontramos no menos de *treinta y seis* alternativas independientes a la prestación normal del servicio público, treinta y seis flechas diferentes en el carcaj del gobierno. Algunas, como la regulación, la política fiscal, la contratación y los subsidios, tenían ya larga vida. Otras eran más sorprendentes. Encontramos gobiernos que invierten capital en operaciones de alto riesgo, que crean instituciones financieras privadas, que emplean voluntarios para atender el funcionamiento de parques y bibliotecas, que practican el trueque de bienes raíces e incluso que estructuran el mercado para estimular la conservación de la energía y la protección del medio.

Lo sorprendente es que también el gobierno federal adopte ya en gran medida muchas de estas alternativas. «Esta delegación en terceros para cumplir objetivos públicos se ha convertido prácticamente en modelo de acción de las autoridades federales en el dominio interno», de acuerdo con Lester Salamon, de la Johns Hopkins University.<sup>7</sup> Esta forma de «gobierno a través de terceros» utiliza «el gobierno para lo que mejor hace, esto es, la incentivación de recursos y el establecimiento de prioridades sociales a través de un proceso político democrático, mientras que utiliza el sector privado también para lo que mejor hace, esto es, organizar la producción de bienes y servicios. En el proceso, reconcilia la tradicional hostilidad norteamericana al gobierno con el moderno entusiasmo norteamericano por los servicios, cuya provisión la sociedad moderna ha demandado cada vez más al gobierno».

7. Lester M. Salamon, «The Changing Tools of Government Action: An Overview», en Lester M. Salamon, comp., *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington, D.C., Urban Institute Press, 1989, págs. 10-11.

Incluso el símbolo fundamental del liberalismo del *New Deal*, el gobernador de Nueva York, Mario Cuomo, ha articulado este nuevo enfoque. «La obligación del gobierno no reside en prestar servicios —ha dicho en el *New York Times*—, sino en asegurar que éstos se presten.»<sup>8</sup>

#### MÁS PEQUEÑO, PERO MÁS FUERTE

Los líderes empresariales de hoy saben que las comunidades gozan de buena salud cuando sus familias, sus barrios, sus escuelas, sus organizaciones de voluntarios y sus empresas gozan de buena salud, y saben también que, para lograrlo, la función esencial del gobierno consiste en llevar el timón en estas instituciones. Como dijo en su campaña de 1990 el gobernador de Florida, Lawton Chiles: «Creemos que la finalidad fundamental del gobierno del estado [estriba en] ser el catalizador que asiste a las comunidades en el fortalecimiento de su infraestructura civil. De esta manera esperamos dotar a las comunidades de la capacidad necesaria para resolver sus problemas».<sup>9</sup>

A medida que se desenganchan del vagón del esquema impuestos/servicios, líderes tales como Lawton Chiles y George Lattimer se han percatado de que pueden llevar el timón más eficazmente si dejan mayor margen para que otros remen. Si las mejores energías y los mejores cerebros de una organización se dedican a remar, será muy difícil llevar el timón. Como dijo Peter Drucker en su libro de 1968 titulado *The Age of Discontinuity*:

Todo intento de combinar la gestión de gobierno con el «hacer» a gran escala, paraliza la capacidad para tomar decisiones. Todo intento de tener órganos de toma de decisiones que «hagan» realmente, también significa un «hacer» muy pobre. No están centrados en el «hacer». No están preparados para ello. En esencia no les interesa.<sup>10</sup>

8. Extraído de Martin Tolchin, «More Cities Paying Industry to Provide Public Services», *New York Times*, 28 de mayo de 1985, págs. A1, D17.

9. Extraído de «Building Community Partnerships», declaración pronunciada durante la campaña electoral de Chiles el 1 de noviembre de 1990.

10. Peter F. Drucker, *The Age of Discontinuity*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1978, pág. 233.

### MUCHAS FLECHAS EN EL CARCAJ

Las 36 alternativas que hemos encontrado a la prestación normal de servicios por empleados públicos van desde formas tradicionales hasta las de vanguardia. Las hemos agrupado arbitrariamente en tres categorías:

#### Tradicionales

- |                                   |                           |
|-----------------------------------|---------------------------|
| 1. Creación de reglas y sanciones | 6. Concesiones            |
| 2. Regulación o desregulación     | 7. Subsidios              |
| 3. Control e investigación        | 8. Préstamos              |
| 4. Otorgamiento de licencias      | 9. Garantías de préstamos |
| 5. Política fiscal                | 10. Contratación          |

#### Innovadoras

- |   |  |
|---|--|
| 11. Concesiones                                   | 20. Asistencia técnica                           |
| 12. Asociaciones público-privadas                 | 21. Información                                  |
| 13. Corporaciones público-públicas                | 22. Referencias                                  |
| 14. Corporaciones semi-públicas                   | 23. Voluntarios                                  |
| 15. Empresa pública                               | 24. Vales (bonos, becas, etc.)                   |
| 16. Adquisición                                   | 25. Cuotas de choque                             |
| 17. Seguros                                       | 26. Catalización de esfuerzos no gubernamentales |
| 18. Recompensas                                   | 27. Convenios con líderes no gubernamentales     |
| 19. Cambio de la política de inversiones públicas | 28. Amonestación                                 |

#### De vanguardia

- |                                  |  |
|----------------------------------|--|
| 29. Anticipos o capital sencillo | 33. Compensaciones                           |
| 30. Inversiones igualitarias     | 34. Gestión de la demanda                    |
| 31. Asociaciones de voluntarios  | 35. Venta, intercambio o uso de la propiedad |
| 32. Coproducción o autoayuda     | 36. Reestructuración del mercado             |

Muchos de estos métodos pueden emplearse combinados entre sí. Por ejemplo, cuando la ciudad de Visalia colaboró en la creación de su corporación para la vivienda, sin fines de lucro —Visalians Interested in Affordable Housing (VIAH)—, persuadió al sector privado, catalizó un esfuerzo no gubernamental, suministró adelantos de dinero, vendió propiedad a VIAH y ofreció asistencia técnica.

Para definiciones y ejemplos de cada uno de estos 36 métodos, véase el apéndice A. Varios de ellos se analizan también en el capítulo 10, págs. 395-406.

Si un gobierno hace menos, podría preguntarse, ¿no es un gobierno más débil? ¿No estaremos hablando acaso de minar el poder del sector público? Éste podría ser el caso para un liberal tradicional, para quien el poder es equivalente a dólares y cantidad de empleados. Sin embargo, los gobiernos que hemos visto gobernar más y remar menos —como el de St. Paul— era gobiernos indiscutiblemente más fuertes. Después de todo, quienes conducen la nave tienen mucho más poder sobre su derrotero que los que reman.

Los gobiernos que se centran en llevar el timón dan forma a sus comunidades, Estados y naciones. Toman *más* decisiones políticas. Ponen en movimiento *más* instituciones sociales y económicas. Algunos incluso practican *más* regulación. En vez de tomar más empleados públicos, se aseguran de que *otras* instituciones presten los servicios y satisfagan las necesidades de la comunidad.

Por el contrario, los gobiernos que se preocupan por la prestación de servicios suelen renunciar a su función de timoneles. Los gobernantes atrapados en el molino del binomio impuestos/gastos tienen que esforzarse tanto para mantener los sistemas de servicio —corriendo cada vez más rápido para estar siempre en el mismo sitio—, que no les queda tiempo para pensar en la acción orientadora. Los consejos escolares están tan ocupados en negociar contratos y en evitar despidos, que se olvidan de la calidad de las escuelas. Los directores de tráfico se ven tan envueltos en la tarea de mantener los autobuses en funcionamiento y en solicitar más y más subsidios que jamás se cuestionan si el modelo de tráfico de la era anterior al automóvil —un sistema centralizado a cargo de empleados públicos— sigue teniendo sentido aún. Las autoridades federales se preocupan tanto por el incesante aumento del coste de Medicare y Medicaid, que ignoran la dinámica general de nuestro sistema de salud.

La ironía consiste en que aunque nuestros gobiernos pagan el 40 por ciento de todas las facturas de salud, permiten que tanto médicos como hospitales privados y organizaciones para el mantenimiento de la salud (HMO) modelen el mercado. Mien-

tras el Congreso financia una fianza de 500.000 millones de dólares por deudas impagadas de ahorros y préstamos, permite que los bancos, las compañías de seguros y las firmas inversoras determinen el ordenamiento general y la salud del mercado financiero. En otras palabras, los gobiernos tradicionales se preocupan tanto por remar, que se olvidan del timón. ¿Qué clase de gobiernos son, fuertes o débiles?

La capacidad para llevar el timón es hoy particularmente importante, dado el surgimiento de una economía global. Casi todos comprenden el impacto que la competencia global ha producido en la industria norteamericana. Saben del colapso de la industria del acero y de los despidos masivos en las plantas automotrices. Pero no comprenden el impacto que la competencia global ha producido en el gobierno. Si nos detenemos y pensamos en ello un momento, resultará evidente.

Para tener éxito en el mercado global supercompetitivo de hoy en día, las corporaciones necesitan que los distintos factores de producción sean de la mejor calidad posible: los obreros más formados, la investigación más avanzada, el capital más barato y la mejor infraestructura. Todo esto hace que los diversos papeles del gobierno en tanto educador, formador, financiador de investigación científica, instaurador de reglas y operador de infraestructura sean hoy mucho más importantes que hace treinta años. En 1960, apenas importaba que el 20 por ciento de los obreros de General Motors fueran analfabetos funcionales; tampoco sabía leer el 20 por ciento de los obreros de Ford o de Chrysler. Pero cuando los japoneses comenzaron a vender coches fabricados por obreros que, *en su totalidad*, sabían leer, los tres grandes descubrieron que no podían competir.

En los años ochenta, los dirigentes de empresa y las autoridades gubernamentales se dieron cuenta de que nuestra economía se vería perjudicada si no se mejoraban nuestras escuelas, si no se modernizaban nuestros sistemas de formación ocupacional y si no controlábamos los costes de nuestro sistema sanitario. Sin embargo, para todo ello no sólo tenemos que reestructurar instituciones y mercados, sino que debemos también forzar el cambio en algunos de los grupos de interés más

poderosos del país, como los maestros, los administradores de escuela, los sindicatos, los médicos y los hospitales. Somos objeto de la misma conmoción que sufrieron las industrias monopólicas —como la automotriz y las líneas aéreas— cuando se vieron arrojadas a medios competitivos. De repente se produce una gran presión a favor del cambio y los líderes se ven obligados a poner el interés general por encima de los intereses particulares que aspiran a preservar el *statu quo*.

Cuando se combina con la negativa de los votantes a pagar más impuestos —en parte debido a que la competencia global también empuja hacia abajo el nivel de vida—, esta nueva presión exige un comportamiento muy distinto del gobierno. De pronto hay menos dinero para el *gobierno*, esto es, para «hacer» cosas y para la prestación de servicios. Pero hay una mayor exigencia de *gestión de gobierno*, esto es, de «conducir» la sociedad, de convencer a los diversos grupos de interés de que abracen metas y estrategias comunes. Y ésta es otra razón por la cual nuestros líderes públicos con visión de futuro concentran hoy más su interés en catalizar y facilitar el cambio que en la prestación de servicios, pues ofrecen menos gobierno, pero más gestión de gobierno.

#### DISTINCIÓN ENTRE LLEVAR EL TIMÓN Y REMAR

En el mundo contemporáneo, las instituciones públicas también requieren flexibilidad para responder a situaciones complejas y en rápida transformación. Esto es difícil si los responsables políticos sólo pueden usar un método, el de la producción de servicios por su propia burocracia. Y es prácticamente imposible si, cuando las necesidades varían, no se puede transferir sus empleados a organizaciones no gubernamentales cuando pueden realizar un trabajo mejor, ni despedirlos por bajo rendimiento. Los gobiernos burocráticos no pueden hacer ninguna de estas cosas con facilidad debido a sus regulaciones de la administración pública y a los sistemas de posesión de los cargos. En efecto, son cautivos de una fuente única de recur-

sos, de proveedores monopolistas: sus propios empleados. (Si se duda de que ésta sea en realidad la norma, conviene preguntarse por qué a cualquier otra cosa se la llama «prestación alternativa de servicios».) Ninguna empresa toleraría semejante situación por mucho tiempo.

Los proveedores monopolistas se convierten en un problema en cuanto los responsables políticos deciden cambiar sus estrategias. Cuando los departamentos de policía deciden atacar las raíces del delito trabajando conjuntamente con la comunidad respectiva para solucionar los problemas sociales y económicos, sus funcionarios raramente tienen capacidad para organizar comunidades, pero no pueden desprenderse de ellos. Cuando los concejos municipales exigen que en todos los edificios se instalen sistemas hidráulicos automáticos contra incendios, cada vez necesitan menos bomberos, pero no pueden desprenderse de ellos. Cuando los departamentos de asistencia social se dedican a la formación ocupacional y a la colocación de sus beneficiarios en empleos, los trabajadores en condiciones de ser elegidos raramente cuentan con las habilidades de consejero que se requieren, pero no pueden desprenderse de ellos. Cuando los administradores tratan de transferir a sus empleados a empresas privadas que provean los servicios necesarios, los sindicatos de empleados públicos suelen iniciar juicio, hacer huelga o protestar.

Como consecuencia de ello, los gobiernos empresariales han comenzado a adoptar sistemas que separan la toma de decisiones políticas (llevar el timón) de la prestación de servicios (remar). Hace ya mucho tiempo, Drucker observó que las organizaciones con éxito distinguen entre los niveles más altos de administración y las operaciones, para permitir que «los niveles más altos de administración se concentren en la toma de decisiones y en la dirección». Las operaciones, según Drucker, deben estar a cargo de equipos independientes: «Cada uno con sus propias metas y con su esfera propia de acción y de autonomía».<sup>11</sup> De lo contrario, los administradores se verán absorbi-

11. *Ibíd.*

dos por las tareas operativas y nadie se ocupará de la dirección básica.

La conducción de la nave desde el timón requiere personas capaces de contemplar el universo entero de problemas y posibilidades y de poder equilibrar las demandas de competitividad y los recursos. Mover la nave con los remos requiere personas que se concentren intensamente en una meta y actúen con eficiencia. Las organizaciones de conducción (timoneles) han de hallar los mejores métodos para alcanzar sus objetivos. Las organizaciones de producción (remeros) tienden a defender «su método a toda costa».

Los gobiernos de talante empresarial diferencian cada vez más entre remar y llevar el timón. Dejan que «el gobierno opere básicamente como comprador de habilidad y estimule a los diversos productores a fin de que cumplan los objetivos políticos que él se propone», explica Ted Kolderie,<sup>12</sup> cuya Citizens League and Public Services Redesign Project ha estimulado muchísimas ideas nuevas en Minnesota. En muchos casos, las agencias del gobierno se mantienen como productoras de servicios, aunque a menudo tienen que competir por ese privilegio con productoras privadas. Pero estos productores de servicios públicos están separados de las organizaciones políticas de toma de decisiones, y la «producción interna» es sólo «una de las alternativas disponibles».

Dar libertad a los responsables políticos para que busquen los proveedores de servicios más eficientes del mercado, les ayuda a extraer lo máximo posible de cada uno. Les permite utilizar la *competencia* entre los proveedores de servicios. Preserva la máxima *flexibilidad* para responder a las circunstancias cambiantes. Y les ayuda a insistir en la *responsabilidad* por la calidad del producto: los contratistas saben que pueden quedar excluidos si fallan en la calidad; los servidores públicos saben que a ellos tal cosa no puede ocurrirles.

12. Ted Kolderie, «The Puzzle of the "Public Sector" and the Strategy of Service Redesign», en Ted Kolderie, comp., *An Equitable and Competitive Public Sector*, Minneapolis, Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, 1984, pág. 20.

Frank Keefe, ex secretario de administración y finanzas de Massachusetts, resume así lo que acabamos de decir: la contratación con vendedores privados «es más barata, más eficiente, más auténtica y más flexible y adaptable... Los contratos se renuevan cada año. Se puede cambiar. Con los empleados del Estado, que tienen toda clase de derechos y privilegios, no se puede cambiar».<sup>13</sup>

Las organizaciones de conducción que buscan lo mejor del mercado también pueden emplear proveedores de servicios *especializados*, con habilidades particulares para tratar con poblaciones difíciles: una organización de alcohólicos recuperados para trabajar con alcohólicos; ex presos para trabajar con jóvenes convictos. Hace cuarenta años esto no era tan importante. Pero, como señala el *Boston Globe*:

Muchos de los servicios que hoy provee el gobierno eran absolutamente inimaginables en antiguos tiempos, cuando el estado regía instituciones gigantescas y suministraba directamente los servicios. Los hijos de adictos al *crack*, la epidemia de SIDA y el asombroso nivel de malos tratos a los niños, nada de eso existía en los años cincuenta de este siglo. Pero hoy, debido a la disolución de tantas familias, 16.000 niños son huérfanos a cargo del Estado. Se los aloja en instalaciones residenciales organizadas sobre la base de pequeñas comunidades.<sup>14</sup>

Las organizaciones de conducción que buscan lo mejor del mercado pueden promover la *experimentación* y aprender de los éxitos. La naturaleza experimenta a través de la selección natural: el proceso evolutivo recompensa las nuevas adaptaciones funcionales. Del mismo modo opera la competencia en el sector privado: las nuevas ideas que tienen éxito atraen a los clientes, mientras que las que fracasan, desaparecen. Usar muchos proveedores distintos de servicios ayuda al sector público a beneficiarse del mismo fenómeno. «Necesitamos multipli-

13. Citado en Chris Black, «Question 2: Is It Still Bad for You?», *Boston Globe*, 30 de septiembre de 1990, págs. A1-A4.

14. *Ibíd.*

car los proveedores, y necesitamos sistemas sensibles para aprender su experiencia», dice Brian Bosworth, ex presidente de una organización de conducción llamada Indiana Economic Development Council. «Luego necesitamos maneras de transmitir a los demás lo que hemos aprendido.»

Por último, las organizaciones de conducción que buscan lo mejor del mercado pueden aportar soluciones más *generales*, al atacar las raíces del problema. Pueden definir el problema —ya se trate de drogas, de delincuencia o de mal rendimiento escolar— en toda su compleja globalidad, y luego emplear muchas organizaciones diferentes para atacarlo. Pueden incorporar al proceso político a todos los interesados, a fin de asegurarse de que se han escuchado todos los puntos de vista y de que se ha motivado a todos los agentes significativos a que participen en la solución.

Por el contrario, los gobiernos que incluyen en la misma organización las tareas de manejar el timón y de remar, se limitan a estrategias relativamente estrechas. Su línea de acción se define por programas y no por problemas.

En 1986, un informe de la Casa Blanca registraba 59 «programas importantes de asistencia pública», 31 «programas de subsidios para sectores de bajos ingresos» y 11 «programas de préstamos a sectores de bajos ingresos».<sup>15</sup> Otro estudio encontró que «una familia de bajos ingresos en un condado con una población de aproximadamente un millón de habitantes, tendría que presentarse ante 18 organizaciones diferentes para llegar a todas las fuentes de asistencia a las que sus miembros tuvieran derecho».<sup>16</sup> El informe de la Casa Blanca concluye en los siguientes términos:

Cada programa comenzaba con su propia razón, que representaba la intención de los funcionarios públicos de centrarse en una necesidad percibida. Pero cuando los programas se consideran como un sistema, se convierten en un farrago de propósitos, reglas, agencias y efectos.

15. Citado por Sar A. Levitan, Garth L. Magnum y Marion W. Pines, *A Proper Inheritance: Investing in the Self-Sufficiency of Poor Families*, Washington D.C., George Washington University Center for Social Policy Studies, julio de 1989, pág. 3.

16. *Ibíd.*

Por otro lado, en general los esfuerzos contra la pobreza que conocen buenos resultados son de índole holística. Como informa Lisbeth Schorr en *Within Our Reach: Breaking the Cycle of Disadvantage*,<sup>17</sup> involucran a los proveedores de servicios, originarios de diferentes profesiones y agencias y que ordinariamente no trabajan juntos. La única manera realista de desarrollar tales estrategias holísticas consiste en distinguir y separar entre llevar el timón y remar, para que los que toman las decisiones políticas puedan definir una estrategia de conjunto y emplear muchos remeros (¿o conjuntos de remeros?) diferentes para llevarla a la práctica.

#### EMPLEADOS PÚBLICOS: ¿VÍCTIMAS O BENEFICIARIOS?

El gran temor al empleo de instituciones no gubernamentales para remar, naturalmente, reside en que eso costará su empleo a muchos empleados públicos. Este temor es legítimo. En realidad, la perspectiva de despidos masivos es una de las barreras que impide que los gobiernos adopten un papel más catalizador.

Sin embargo, hemos visto que la transición puede manejarse sin despidos significativos. El gobierno típico pierde el 10 por ciento de sus empleados cada año.<sup>18</sup> Si aprovecha esta circunstancia, el gobierno a menudo consigue evitar los despidos. También puede transferir los empleados a otros departamentos o pedir a los contratistas que los empleen sin cambios significativos en materia de salarios y beneficios. El condado de Los Angeles,<sup>19</sup> que tiene más de 100 contratos diferentes con empresas privadas, ha logrado recolocar a la gente dentro del go-

17. Lisbeth B. Schorr, *Within Our Reach: Breaking the Cycle of Disadvantage*, Garden City, N. J., Doubleday, 1988.

18. De acuerdo con la Federal Office of Personnel, el gobierno federal pierde aproximadamente 10 por ciento de sus empleados por año. El gobierno estatal y el gobierno local, con los que hemos podido contrastar esta cifra, informan de tasas semejantes.

19. Kitty Conlan, «Contracting Out: A Labor Perspective», *Urban Resources* 2, n.º 4, verano de 1985, pág. 19.

bierno del condado. El gobierno federal requiere de los contratistas que ofrezcan a los trabajadores desplazados por un contrato la primera opción de empleo cuando se presente la oportunidad. Otros gobiernos hacen lo mismo.

Los empleados públicos no tienen que ser las víctimas del gobierno de talante empresarial. En sitios como St. Paul y Visalia, son sus primeros beneficiarios. La cantidad total de empleos que esos gobiernos crearon no varía mucho; simplemente, algunos de esos empleos pasaron a empresas privadas y a organizaciones de la comunidad. Pero la satisfacción que el empleo producía en los trabajadores creció enormemente.

En los gobiernos burocráticos, muchos empleados se sienten atrapados. Constreñidos por reglas y regulaciones, atontados por tareas monótonas, con trabajos que ellos saben que podrían realizar en la mitad del tiempo con que sólo se les permitiera emplear la inteligencia, viven una vida de sorda desesperación. Cuando tienen la oportunidad de trabajar para una organización con un objetivo claro y con papeleo mínimo —como en Visalia, St. Paul o East Harlem— a menudo renacen. Cuando se los trasfiere al sector privado, suelen experimentar el mismo sentido de liberación.

Los gobiernos que pasan del remo al timón tienen menos trabajadores no cualificados, pero más responsables políticos, catalizadores y agentes negociadores. Tienen menos oficinistas que actúan mecánicamente y más trabajadores con conocimiento. Veamos la Community Redevelopment Agency de Tampa, Florida. En 1985 contaba (con una agencia con la cual se fusionó más tarde) con 41 empleados. Eran organizaciones burocráticas tradicionales que empleaban fondos federales para otorgar préstamos de rehabilitación a propiedades de sectores de bajos ingresos. En 1985, estos 41 empleados realizaron 37 préstamos.

Durante la campaña electoral para la alcaldía, que tuvo lugar ese año, Sandy Freedman prometió hacer algo en lo relativo a la vivienda. Casi la tercera parte de las unidades de vivienda de la ciudad necesitaban algún tipo de rehabilitación. Conjuntamente con el director de la Community Redevelopment,

Fernando Noriega, decidió que con su enfoque tradicional, la ciudad jamás atacaría a fondo el problema, de modo que se decidió a emplear el municipio como un catalizador y un agente de negocios, para reestructurar el mercado. Convencieron a varios bancos de la ciudad de que crearan un fondo de estímulo por el montante de 13 millones de dólares. Los bancos realizarían préstamos a los propietarios con tasas bajas de interés y planes de devolución a quince años para que renovaran sus edificios. El municipio garantizaría todos los préstamos durante los primeros cinco años, a fin de limitar el riesgo de los banqueros. Una agencia metodista sin fines de lucro tramitaría los préstamos, con la teoría de que la gente de bajos ingresos se sentiría más cómoda si trataba con una organización de la comunidad que si lo hacía con burócratas o banqueros.

En el proceso, Noriega fusionó sus dos organizaciones para la vivienda y redujo sus empleados a veintidós. (Sólo despidió a cinco personas, pues el resto desapareció por retiro, jubilación, fallecimiento, etc.) Recicló a sus empleados, se retiró del sistema de administración pública y estructuró su agencia como un banco. Aumentó los salarios en un 50 por ciento y comenzó a tratar a sus empleados como profesionales. Les asignó metas mensuales —por volumen de préstamos, cantidad de dólares y medidas afines—, pero los dejó en libertad para realizar el trabajo como mejor les pareciera. Hoy en día, dice Noriega, son «empleados más felices, más productivos y mejor remunerados». Además, su impacto es mucho mayor. Con la mitad de personal y menos fondos federales, la agencia concede 1.000 préstamos por año, lo que significa un aumento de productividad del 3.000 por ciento.

«La respuesta a los recortes de los fondos federales no está en recortar los servicios sino en encontrar nuevas maneras de hacer las cosas», declara Noriega:

Por alguna razón, la filosofía del sector público es la siguiente: «Cuando se recortan los fondos, no hay más remedio que recortar los servicios». Pero, en mi opinión, a veces las mejores oportunidades se presentan porque los recortes de presupuesto le obligan a uno a encontrar nuevas maneras de hacer las cosas. Nos vimos obligados a emplear el sector privado. ¿A qué otro sitio podíamos acudir?

## LA CREACIÓN DE «ORGANIZACIONES DE CONDUCCIÓN»

Cuando los gobiernos distinguen entre gestión política y prestación de servicios, suelen descubrir que carecen de toda capacidad real de gestión política. Sus departamentos de comercio, sus departamentos de bienestar, las autoridades en materia de vivienda, todos están motivados por la prestación de servicios. La gestión política se hace volando, o no se hace en absoluto. Cuando los gobiernos adoptan un papel más catalizador, a menudo se ven obligados a desarrollar nuevas organizaciones para cumplir con la función de timonel.

Las organizaciones de conducción establecen la política, otorgan fondos a cuerpos operativos (públicos y privados) y evalúan el rendimiento, pero rara vez desempeñan por sí mismos un papel operativo. A menudo rompen con las limitaciones burocráticas tradicionales; en realidad, a veces sus miembros proceden tanto del sector público como del sector privado.

- Los Consejos para la Industria Privada que se instauraron bajo la ley federal de asociación para la formación ocupacional, reunieron a los responsables locales públicos y privados con el fin de que gestionaran en su región la organización de actividades de formación ocupacional. Utilizaron primordialmente contratos con otras organizaciones para producir la formación real.
- Ohio emplea juntas locales para gestionar sus servicios externos de salud mental y para pacientes con retraso mental.<sup>20</sup> La mayoría de dichas juntas no desempeñan papel operativo alguno; realizan contratos con casi 400 instituciones de salud mental sin fines de lucro para poner en práctica programas contra la droga, centros de atención diurnos, planificación familiar y otros servicios.

20. Para mayor información, véase Nancy D. Kates, «Pam Hyde and Ohio Mental Health: Shifting Control of Inpatient Care», estudio de un caso particular preparado para la John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1987.

- En Pittsburgh,<sup>21</sup> el Advisory Committee on Homelessness, formado por el gobierno, la universidad, la comunidad y líderes religiosos, coordina la respuesta de la ciudad al problema de la falta de viviendas. Emplea fondos federales, estatales y de la corporación para fundar docenas de bancos de alimentación, ollas populares, centros de asesoramiento, programas de formación ocupacional e iniciativas en materia de vivienda. «Este tipo de respuesta al problema de la falta de vivienda, de base tan amplia, contribuyó a que esta ciudad de 387.000 habitantes se librara de la plaga que afecta a ciudades como Nueva York, Chicago y Washington», informa el *Washington Post*.
- El condado de Montgomery, Maryland,<sup>22</sup> ha creado un Transportation Management District en Silver Spring, que tiene registrados a todos los empresarios con más de 25 empleados en un esfuerzo concertado para reducir el tráfico de los viajeros entre su casa y el lugar del trabajo. Conjugando los incentivos y las deducciones de índole financiera con el requerimiento de que todos esos empleados desarrollaran planes de descongestión del tráfico y participaran en una investigación anual sobre este tipo de viajeros, se hizo descender de 66 a 55 el porcentaje de las personas que viajaban solas en su coche. Aunque el Transportation Management District es una rama del gobierno del condado, tiene un consejo asesor formado por ciudadanos e importantes hombres de negocios.
- Oklahoma Futures, que se describe como la «Junta Central para la Planificación de la Política de Desarrollo Económico del Estado de Oklahoma» («Central Economic Development Policy Planning Board for the State of Oklahoma»), tiene un plan estratégico a cinco años vista, que expone las acciones que espera de más de 25 organizacio-

21. Gwen Ifill, «Pittsburgh Finds Diversity Works in Fight on Homelessness», *Washington Post*, 31 de marzo de 1990, pág. A3.

22. C. Kenneth Orsky, «“Managing” Suburban Traffic Congestion: A Strategy for Suburban Mobility», *Transportation Quarterly* 41 n.º 4, octubre de 1987, págs. 471-472, y comunicación personal recogida en el Transportation Management District.

nes independientes, desde la AFL-CIO hasta el Departamento de Educación de Estado. Oklahoma Futures supervisa el Departamento de Comercio del Estado y aprueba los planes anuales de negocios de otras varias autoridades del Estado en materia de desarrollo.

Llevando este principio un paso más adelante aún, el Departamento de Servicios de Salud de Arizona contrata incluso la función de timonel. Efectivamente, contrata con nueve agencias sin fines de lucro y gobiernos locales —que deben competir cada tres años por la designación de «entidades administrativas»— la gestión de sus sistema de salud mental para adultos. Este método ha reducido los costes de administración en el marco del sistema a menos del 7 por ciento,<sup>23</sup> al tiempo que permite el funcionamiento del Departamento de Servicios de Salud con sólo 62 empleados a tiempo completo (si se excluyen el hospital y el centro de salud mental, propiedad del Estado).

La entidad administrativa de South Phoenix, una de las áreas más pobres de Arizona, es la Community Organization for Drug Abuse, Mental Health and Alcoholism Services, Inc. CODAMA, como se llama a sí misma, vio la luz hace veinte años, como organización activa de la comunidad.<sup>24</sup> Hoy en día, constituye un cabal ejemplo de una organización de conducción. Gestiona casi 17 millones de dólares en contratos estatales con más de 50 programas contra la droga, contra el alcohol y de tratamientos de enfermedades mentales en South Phoenix. Cada año revisa todos los contratos. Si las organizaciones han tenido un buen rendimiento, se las mantienen; de lo contrario, no se les renueva el contrato; a las que presentan costes generales excesivos se las obliga a reducirlos.

En su primer año como entidad administrativa, CODAMA redujo los gastos generales entre sus proveedores de servicios

23. *Behavioral Health Service System Description*, Phoenix, Arizona Department of Health Services, Division of Behavioral Health Services, febrero de 1989.

24. Se encontrará más sobre CODAMA en David Osborne, *Laboratories of Democracy*, Boston, Harvard Business School Press, 1988, págs. 122-128.

del 21 al 17 por ciento. Obligó al mayor centro de salud mental de South Phoenix a reducir sus gastos generales en 150.000 dólares. Al año siguiente, el centro se postuló para poner en funcionamiento un nuevo programa de tratamiento residencial, y perdió.

«Estaban desesperados —recuerda el director ejecutivo de CODAMA, Alan Flory—, de modo que les dije: “Vamos a conversar”»:

Había tres competidores para este nuevo contrato. Yo dije: «La razón por la cual no habéis sido elegidos es evidente. Vosotros lo haríais por 300.000 dólares, mientras que ellos lo harían por 200.000 dólares; ellos emplearían a un equipo de 15 miembros, mientras que vosotros emplearíais sólo a seis». Y agregué: «¡Caramba! Para mí, eso no tiene ningún sentido!»

Flory se apresura a enumerar las ventajas del empleo de organizaciones no gubernamentales como CODAMA en calidad de cuerpos de conducción:

Podemos responder mucho más rápido. No tenemos las limitaciones del gobierno estatal. A través del sistema, una enmienda al contrato le lleva al Estado entre tres y seis meses; yo puedo encargarme de ello en un solo día. El Estado utiliza empleados públicos; no pueden prescindir de esa gente. Hace unos años intentaron reducir el personal y terminaron por quedarse con todas las personas que llevaban allí muchos años. Ya no sirven para nada, pero el Estado no puede prescindir de ninguna de ellas. A mi gente... la puedo urgir, la puedo hacer trabajar duro.

Flory ha realizado contratos con organizaciones sin fines de lucro, con gobiernos locales y con empresas con fines de lucro. «Es evidente que las mejores son las organizaciones sin fines de lucro», dice. Muchos servicios sociales no son adecuados para compañías cuya motivación básica es el beneficio. Después de todo, ¿qué beneficio se puede obtener de ayudar a los pobres a tratar su alcoholismo? «Tanto las compañías con fines de lucro como las agencias gubernamentales han sido para nosotros auténticos problemas. Las primeras trabajan para ganar dine-

ro, mientras a las agencias del sector público no les interesa ahorrar dinero.»

### SECTOR PÚBLICO, SECTOR PRIVADO, ¿O UN TERCER SECTOR?

A la mayor parte de la gente se le ha enseñado que el sector público y el sector privado ocupan mundos distintos; que el gobierno no debería interferir en los negocios privados, y que éstos no deberían tener tratos con el gobierno. Ésta fue una de las afirmaciones centrales del modelo burocrático. Pero, como hemos visto, hoy en días los gobiernos —bajo la enorme presión que ejerce la necesidad de resolver problemas sin gastar más dinero— buscan el mejor método que puedan encontrar, con independencia del sector que se vea involucrado. Son muy pocos los servicios que tradicionalmente prestara el sector público y que hoy no estén a cargo del sector privado. Y lo mismo vale en sentido inverso. Hay empresas privadas que dirigen escuelas públicas y departamentos de bomberos. Hay gobiernos que dirigen equipos deportivos profesionales y gestionan capitales en operaciones de alto riesgo. Hay organizaciones sin fines de lucro que se ocupan de la rehabilitación de ex presos, administran bancos y se dedican a la explotación de bienes raíces. Quienes todavía creen que el gobierno y la empresa privada deben estar separados tienden a oponerse a estas innovaciones, con independencia de su resultado. Pero el mundo ha cambiado demasiado como para permitir que una mentalidad anticuada termine por ahogarnos del todo. «Haríamos bien —dice Harlan Cleveland en *The Knowledge Executive*— en alegrarnos de la confusión entre lo público y lo privado, en vez de tratar de dibujar en el agua una línea cada vez más borrosa.»<sup>25</sup>

Cuando la gente se pregunta qué sector puede manejar mejor una tarea particular, también tiende a pensar sólo en dos sectores, el público y el privado. Pero, como Alan Flory ha de-

25. Harlan Cleveland, *The Knowledge Executive*, Nueva York, E. P. Dutton, 1985, pág. 82.

jado claro, las organizaciones «sin fines de lucro» suelen diferenciarse mucho, tanto de las públicas como de las privadas con fines de lucro.

El sector de voluntarios desempeña en la vida norteamericana un papel que raramente se aprecia en toda su magnitud. Hacia 1982,<sup>26</sup> las organizaciones sin fines de lucro empleaban el 8 por ciento de todos los trabajadores y el 14 por ciento de servicios de Estados Unidos. Entre 1972 y 1982,<sup>27</sup> fue el sector de la economía que más rápidamente creció en términos de empleo. Una encuesta Gallup de 1989 sobre actividades realizadas por voluntarios encontró que aproximadamente la mitad de los norteamericanos de catorce años o más (93.400.000 personas), entregaban voluntariamente su tiempo en algún sentido. El Sector Independiente, que encargó la encuesta, estimó que el valor de ese tiempo, en dólares, era de 170.000 millones.<sup>28</sup>

Definir este sector puede resultar una trampa. Ni la palabra *voluntario*, ni la frase *sin fines de lucro*, ofrecen una descripción precisa. Organizaciones como la Cruz Roja o la Blue Cross/Blue Shield no son prácticamente voluntarias, pues emplean millares de profesionales a sueldo. Y tampoco es exacto que no tengan fines de lucro, pues en 1985,<sup>29</sup> Blue Cross/Blue Shield de Massachusetts prestó servicios a tres millones de miembros, obtuvo una «ganancia» de 43 millones de dólares y era imposible distinguir entre su comportamiento y el de una empresa con fines de lucro.

A nuestro juicio, este sector está formado por organizaciones de propiedad y control privados, pero cuya existencia tiene por finalidad la satisfacción de necesidades públicas o so-

26. Gabriel Rudney, «The Scope and Dimensions of Nonprofit Activity», en Walter W. Powell, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press, 1987, págs. 55-56.

27. *Ibíd.*, pág. 56.

28. Comunicación personal del Sector Independiente, Washington, D.C., que encargó la encuesta Gallup.

29. Mitchell Zuckoff, «Blue Cross Reports \$30 Million Profit in 1990», *Boston Globe*, 5 de marzo de 1991.

ciales y no la acumulación de riqueza privada.<sup>30</sup> En virtud de esta definición, las grandes empresas sin fines de lucro cuya función primordial es acumular riqueza, no entrarían en esta categoría. Pero entrarían, en cambio, las instituciones con fines de lucro cuya función es satisfacer necesidades públicas o sociales (bancos de desarrollo, por ejemplo). A falta de fórmula mejor, llamamos «tercer sector» a este grupo de instituciones.

Cuando los gobiernos dejan de producir todos los servicios por sí mismos para adoptar un papel de catalizador, suelen reposar en gran medida en el tercer sector. La mayor parte de nosotros da por supuesto que el gobierno hace las cosas importantes, mientras que los esfuerzos de los voluntarios rellenan las grietas. Pero según Lester Salamon, quien dirige en el Urban Institute un proyecto de investigación de varios años sobre organizaciones sin fines de lucro, en realidad el tercer sector es «*el mecanismo que la sociedad prefiere para proveer bienes colectivos*».<sup>31</sup> Existían ya mucho antes que la mayoría de las prestaciones gubernamentales. Se ocuparon de los problemas sociales mucho antes de que los gobiernos asumieran ese papel. Los gobiernos sólo comenzaron a hacerlo cuando el tercer sector se mostró incapaz de tratar ciertos problemas particulares.<sup>32</sup> En el día de hoy, las ciudades con un alto nivel de actividad del tercer sector, como las de Pittsburgh o Twin Cities, son con mucho más eficaces en el tratamiento de problemas sociales. En la lucha contra la falta de viviendas en Pittsburgh, dice Robert Nelkin, funcionario importante del condado

30. Hace más de veinte años, Peter Drucker empleó una definición parecida. Llamó a estas organizaciones «instituciones no gubernamentales, autónomas», que actuaban como «agentes de acción social». En 1968 profetizó que su proyecto podía «llegar a ser la tarea central de los arquitectos políticos de mañana». Drucker, *Age of Discontinuity*, pág. 240.

31. Lester Salamon, «Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations», en *The Nonprofit Sector*, pág. 113

32. Lester Salamon, «Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State», en Susan A. Ostrander y Stuart Langton, comps., *Shifting the Debate: Public/Private Sector Relations in the Modern Welfare State*, New Brunswick, N.J., Transaction Books, 1987, págs. 29-49.

de Allegheny, «las fuerzas principales son los individuos y las iglesias. El gobierno es el recién llegado».<sup>33</sup>

Es asombroso comprobar cuántos servicios «públicos» prestan hoy organizaciones del tercer sector. Todavía hace una década, de acuerdo con una investigación realizada por el equipo de Salamon en el Urban Institute, las organizaciones sin fines de lucro realizaban el 56 por ciento de la prestación de todos los servicios sociales financiados por el gobierno, el 48 por ciento de los servicios de empleo y de formación, y el 44 por ciento de los servicios de salud. El gobierno era, con mucho, su principal abastecedor.<sup>34</sup> Nuestros antiguos supuestos nos ciegan hoy ante este hecho, pero eso no obsta a su evidencia para todos los que trabajan en el campo de los servicios humanos.

Ronald Reagan sostenía a menudo que a través del recorte del gasto del sector público podríamos liberar los esfuerzos voluntarios del opresivo brazo del gobierno. Allí donde seguimos su iniciativa —sobre todo en la cuestión del alojamiento para los sectores de bajos ingresos—, a menudo nos hemos encontrado con el resultado opuesto, que debilita las organizaciones basadas en la comunidad. Esos son los peligros de actuar sobre la base de supuestos anticuados.

#### LA PRIVATIZACIÓN ES UNA RESPUESTA, NO LA RESPUESTA

Durante mucho tiempo, los conservadores sostuvieron que los gobiernos debían transferir muchas de sus funciones al sector privado, abandonando unas, vendiendo otras y contratando con empresas privadas para el manejo de otras. Es evidente que, en ciertos casos, esto tiene sentido. La privatización es una de las flechas del carcaj del gobierno. Pero es igualmente evidente que la privatización no es *la* solución. Quienes abogan por ella sobre fundamentos ideológicos —porque creen que la em-

33. Véase Gwen Ifill, «Pittsburgh Finds Diversity Works in Fight on Homelessness», *Washington Post*, 31 de marzo de 1990, pág. A3.

34. Salamon, «Of Market Failure», pág. 30.

presa privada es siempre superior al gobierno— están vendiendo al público norteamericano un mero curalotodo.

La privatización es simplemente un punto de partida erróneo a la hora de analizar el papel del gobierno. Se pueden contratar servicios fuera de la administración oficial o transferirlos al sector privado. Pero no se puede hacer lo mismo con la *gestión de gobierno*. Podemos privatizar funciones aisladas de conducción (esto es, de timonel), pero no el proceso entero de la gestión de gobierno. Si lo hiciéramos, no dispondríamos de mecanismo adecuado para tomar decisiones colectivas, ni modo de establecer las reglas del mercado, ni medio para imponer reglas de comportamiento. Perderíamos todo el sentido de la equidad y del altruismo: los servicios que no pueden originar beneficios, ya se trate de alojamiento para los que carecen de vivienda, ya de la asistencia sanitaria a los pobres, a duras penas existirían. Las organizaciones del tercer sector jamás podrían sostener todo el peso de los mismos.

Hay cosas que la empresa privada hace mejor que el gobierno, pero hay cosas que el gobierno hace mejor que la empresa privada. El sector público tiende a ser mejor, por ejemplo, en la gestión política, la regulación, la garantía de estabilidad y continuidad de los servicios y la garantía de cohesión social (a través de la mezcla de razas y de clases, por ejemplo, en las escuelas públicas). La empresa privada tiende a ser mejor en el cumplimiento de tareas económicas, en la innovación, en la repetición de experimentos exitosos, en la adaptación a cambios rápidos, en el abandono de actividades infructuosas u obsoletas. El tercer sector tiende a ser mejor en el cumplimiento de tareas que generan pocos beneficios o ninguno, exigen de los individuos compasión y compromiso personal y una casi ilimitada confianza de parte de los beneficiarios o de los clientes, necesitan dedicación personal directa (como las guarderías o los centros diurnos para la tercera edad, el asesoramiento y los servicios a los enfermos o a los minusválidos), e implica la imposición de códigos morales y responsabilidad individual de la conducta. (Para un análisis de estos aspectos, véase el apéndice A.)

Análogamente, los mercados privados realizan muchas tareas mejor que las administraciones públicas, pero no todas. Nuestro mercado privado para la educación superior funciona excelentemente, pero sin universidades públicas, sin *colleges* públicos de las comunidades y sin ayuda financiera pública, muchos norteamericanos habrían visto negado su acceso a la enseñanza superior. Nuestra administración pública de escuelas primarias y secundarias tiene muchos problemas, pero si transferimos toda la educación al mercado privado, muchos norteamericanos ni siquiera podrían permitirse estudios primarios. Aun cuando empleáramos el sistema universal de becas, perderíamos uno de los beneficios fundamentales de la educación pública, a saber: la oportunidad de que los niños mantengan estrechas relaciones con otros niños de muchos estilos de vida diferentes. (Los que pudieran permitírselo, agregarían sus propios fondos a la beca y comprarían una educación «mejor» para sus hijos, con lo que se culminaría en la segregación de grupos según los distintos niveles de ingreso.) Esta experiencia compartida tal vez no sea eficiente en términos de mercado, pero es eficaz para el funcionamiento de la democracia.

Los que respaldan la privatización en todos los casos porque no les gusta el gobierno desvarían tanto como los que se oponen a ella en todos los casos porque no les gusta la empresa privada. La verdad es que la propiedad de un bien o de un servicio —sea pública, sea privada— es muchísimo menos importante que la dinámica del mercado o de la institución que la produce. Hay mercados privados que funcionan magníficamente; otros, no. (Prueba de ello es la crisis de las instituciones de ahorro y préstamo.) Hay instituciones públicas que funcionan magníficamente; otras, no. (Prueba de ello es la educación pública.)

Los factores determinantes tienen que ver con los incentivos que impulsan a aquéllos dentro del sistema. ¿Están motivados para distinguirse? ¿Son responsables de sus resultados? ¿Están exentos de reglas y regulaciones extremadamente restrictivas? ¿Está la autoridad lo suficientemente descentralizada como para permitir una adecuada flexibilidad? ¿Reflejan las recompensas la calidad de su rendimiento? Preguntas de este

tipo son las verdaderamente importantes, no si la actividad es pública o privada. A menudo, cuando el gobierno privatiza una actividad —por ejemplo, mediante contrato con una compañía privada para la recogida de basuras o para la administración de una prisión—, termina transfiriéndola a un monopolio privado, y tanto el coste como la ineficiencia resultan peores aún.

Tiene sentido poner la prestación de muchos servicios públicos en manos privadas (ya sea con o sin fines de lucro), si con ello un gobierno puede alcanzar mayores cotas de eficacia, equidad o responsabilidad. Pero no hemos de confundir esto con ninguna ideología grandilocuente de gobierno privatizador. Cuando los gobiernos establecen contratos con empresas privadas, tanto los conservadores como los liberales suelen hablar como si transfirieran al sector privado una responsabilidad pública fundamental. Esto carece de sentido: lo que transfieren es la prestación de servicios, no la responsabilidad de los servicios. Como dijo una vez Ted Kolderie: «El hecho de que una carretera esté construida por un contratista privado no la convierte en una carretera privada».<sup>35</sup> Cuando los gobiernos contratan actividades con el sector privado, esos gobiernos siguen tomando decisiones políticas y proveyendo la financiación. Y para hacer bien esto, han de ser gobiernos de calidad.

Incluso Peter Drucker, el primer defensor de la privatización (él es quien acuñó el término, que originariamente era «reprivatización»), sostenía que necesitamos más gestión de gobierno, no menos. Drucker hizo ambas cosas en 1968, en *The Age of Discontinuity*:

No nos enfrentamos a un «progresivo debilitamiento del Estado». Por el contrario, necesitamos un gobierno fuerte, vigoroso y muy activo. Nos enfrentamos a una opción entre un gobierno de gran tamaño, pero impotente, o un gobierno cuya fuerza reside en que se mantiene en los límites de la decisión y la dirección, y deja para los demás el «hacer». [Necesitamos] un gobierno que pueda gobernar y gobierne. No un gobierno que «haga», ni un gobierno que «administre»; sino un gobierno que gobierne.<sup>36</sup>

35. *Urban Resources* 2, n.º 4, verano de 1985, pág. 14.

36. Drucker, *Age of Discontinuity*, págs. 241-242.