

CAPÍTULO 3

GOBIERNO COMPETITIVO: INYECTAR COMPETITIVIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

*El problema no reside en la oposición entre lo público y lo privado.
El problema está en la competitividad en oposición al monopolio.*

JOHN MOFFITT,
Secretario Jefe del Gobernador de Massachusetts,
William Weld¹

En 1978, en medio de las dificultades provocadas por una rebelión fiscal, Phoenix decidió conceder al sector privado, por contrato, la recogida de basuras. Como era de predecir, el sindicato protestó. El concejo municipal se reunió, discutió el problema y, finalmente, aprobó seguir adelante. Tras la votación, el alcalde se dirigió al Director de Obras Públicas, Ron Jensen, y le dijo: «Seguramente comparará usted las propuestas con sus costes, ¿no es cierto?».

Jensen respondió: «Alcalde, tenemos que licitar también el empleo».

Luego Jensen recordaría que había lanzado esa afirmación sin ninguna convicción. «En buena parte, era una observación humorística. Cuando volví a la oficina, mi equipo me dijo: “¿Qué quieres decir con que debemos licitar también el empleo?”. Me limité a responder: “¿Por qué no?”».

Así comenzó uno de los experimentos más vastos del país en materia de competencia entre lo público y lo privado. El Departamento de Obras Públicas dividió la ciudad en distritos y comenzó a licitarlos sobre la base de contratos entre cinco y siete años, aproximadamente a razón de uno por año. La ciudad adoptó una política contraria a los despidos; exigía a los contratistas privados que dieran empleo a los trabajadores que quedaran desplazados y transfirió a otros empleos (a veces, con remunera-

1. Citado en Scott Lehigh, «Privatization Would Be Far-reaching», *Boston Globe*, 29 de abril de 1991, pág. 1.

ciones inferiores) a quienes preferían continuar en el ayuntamiento. Para asegurarse de que los postulantes incluyeran todos sus costes, la auditoría del ayuntamiento examinaba cada propuesta, pública y privada.

Por tres veces, Obras Públicas se presentó a las licitaciones, y las tres veces perdió. La cuarta, su oferta fue prácticamente idéntica a la más baja del sector privado, pero el concejo prefirió a esta última.

Las pérdidas obligaron a Jensen y a sus empleados a reconsiderar su manera de hacer negocios. Ya habían pasado de los camiones para tres personas a camiones unipersonales con brazos mecánicos que recogían los contenedores de basuras. Sin embargo, cuando se les dio la oportunidad de competir, las compañías privadas siguieron el ejemplo. De tal suerte, Jensen y sus gerentes tuvieron que buscar alguna ventaja por otro sitio. Pidieron a los conductores que trazaran nuevamente sus rutas y programas de trabajo, porque los conductores sabían mejor que nadie dónde estaban las deficiencias. Crearon círculos de calidad, llamaron a «equipos de asociación» y convocaron un Comité de Productividad integrado por representantes del trabajo y de la administración, para lograr otras mejoras. Desarrollaron un nuevo sistema de contabilidad de costes, de tal modo que sabrían con precisión cuánto costaban sus servicios por casa y por mes. Instauraron un programa de sugerencias que daba a los empleados el 10 por ciento de los ahorros que sus sugerencias permitieran realizar, hasta un máximo de 2.000 dólares. Y otorgaban recompensas mensuales y cuatrimestrales a los mejores conductores.

Poco a poco, los costes del departamento iban descendiendo. En 1984, se sacaba a licitación un contrato por siete años para el distrito más grande de la ciudad. Obras Públicas se decidió a ganarlo. En Phoenix, todos los competidores, tanto públicos como privados, usaban camiones con capacidad para 19,25 metros cúbicos de basuras. Jensen y sus colegas se enteraron de que Sacramento había adoptado la idea de los camiones unipersonales, pero había instalado el brazo mecánico en camiones de 24,48 metros cúbicos. «De modo que enviamos a uno de

nuestros hombres a que echara una mirada, a fin de poder incluirlo en nuestra propuesta. Los contratistas privados seguían usando camiones de 19,25 metros cúbicos, así que los derrotamos por más de 6 millones de dólares.»

La moral se elevó. La administración dio una cena a todos los empleados y se entregaron nuevas gorras con el logotipo de la ciudad y la inscripción «Sanitation 1» pegada al frente. «Fue asombroso. Cuando, por fin, triunfaron sobre las empresas privadas la moral aumentó, pues ya tenían una demostración de que lo habían hecho bien —dijo el alcalde Terry Goddard—. No eran meros burócratas municipales, no era gente que sólo tenía un trabajo fácil; con el proceso competitivo habían demostrado que eran buenos.»

En poco tiempo las compañías privadas también se pasaron a los camiones de 24,48 metros cúbicos. («Aprendemos unos de otros —dice Jensen—. Esto es lo que se consigue con la competencia.») Pero el departamento de obras públicas siguió buscando nuevas maneras de reducir costes. Ganó un segundo distrito, luego un tercero. En 1988 había ganado los cinco distritos. «Durante un período de diez años se comprueba que los costes de todos los otros programas municipales ascienden —dice Jensen—. Los costes del desperdicio sólido descendieron a razón de un 4,5 por ciento anual en dólares reales con la inflación compensada.»

Charles Fanniel, presidente del sindicato, preferiría para sus afiliados la comodidad de empleos garantizados. Critica el contrato con precios demasiado bajos que la ciudad concedió una vez a una empresa que muy pronto dejó de cumplir con sus obligaciones; tras una quiebra prácticamente total, la ciudad se vio obligada a transferir el contrato a otra empresa. Pero, sobre todo, Fanniel está de acuerdo con que las condiciones de trabajo, la paga y la moral son mejores que en 1978. La comunicación entre los trabajadores y la administración es buena, y las quejas formales han desaparecido casi por completo. «Lo hemos hecho bien —dice Fanniel—. Y hemos contado con buenas iniciativas.» Pero agrega que su gente trabaja muy duro. «Lo que ocurre con este sistema de licitación es que eliminamos todo lo que sobra.»

Phoenix no sólo utilizó la competencia en la recogida de ba-

suras, sino en la operación de vertederos, servicios de custodia, administración de lotes para aparcamiento, administración de campos de golf, barrido de las calles, reparación de calles, concesiones de comida y bebida, imprentas y seguridad. Entre 1981 y 1984 pasó de 53 a 179 contratos importantes con organismos privados. Algunos se mostraron mejores que sus competidores públicos, otros no. La ciudad terminó decidiendo que el servicio de ambulancia, el barrido de las calles y el mantenimiento de las franjas divisorias del tráfico en las autopistas funcionaban mejor en manos de empleados públicos. Pero, en conjunto, el auditor municipal estima en más de 20 millones de dólares los ahorros durante la primera década,² tan sólo en la diferencia entre las propuestas que la ciudad acepta y la propuesta más próxima. Puesto que la competencia obligó a hacer bajar *todas* las propuestas, se trata únicamente de una fracción de los ahorros reales.

El auditor municipal Jim Flanagan ha supervisado el proceso desde sus inicios. Comprobó que no es cierto el viejo adagio que afirma que la empresa privada es siempre más eficiente que el gobierno. La diferencia importante no es la que se da entre lo público y lo privado, sino entre monopolio y competencia: «Cuando hay competencia, se obtienen mejores resultados, mayor conciencia del costo y la prestación de un servicio de mejor calidad».

En el gobierno, naturalmente, el monopolio es la norma en Estados Unidos. Cuando los progresistas adoptaron la prestación del servicio a cargo de las burocracias administrativas, adoptaron el monopolio. Hasta el día de hoy, ridiculizamos la competencia en el seno del gobierno como «despilfarro y duplicación». Damos por supuesto que cada barrio debiera tener una escuela, que cada ciudad debiera tener una fuerza policial, que cada región debiera tener una organización que se ocupara de conducir sus autobuses y trenes de cercanías. Cuando hay que

2. Phoenix City Auditor's Office, «Estimated Cost Impact of Competitive Service Delivery for Fiscal Year 1989-90 Management Summary», 29 de junio de 1990. La cantidad precisa es de 19,9 millones de dólares.

reducir costes, eliminamos todo aquello que huele a duplicación, suponiendo que la consolidación ahorrará dinero. Sin embargo, sabemos que el monopolio en el sector privado protege la ineficiencia e inhibe el cambio. Ésta es una de las eternas paradojas de la ideología norteamericana: atacamos con todo fervor los monopolios privados, pero defendemos calurosamente los monopolios públicos.

«A menudo pregunto a la gente qué le parecería si hubiera una sola línea aérea en este país», dice el general Bill Creech, quien se valió de la competencia y la descentralización para imprimir un giro radical al Tactical Air Command, como veremos en el capítulo 9. «Según la teoría de la centralización, sería muy eficaz tener una sola línea aérea. ¿Cuán eficaz? Basta preguntárselo a cualquiera que haya volado en Aeroflot, la línea aérea soviética.»³

Los líderes empresariales como Creech saben que la competencia entre *agencias políticas* sólo sirve para dificultar la tarea de dirección del gobierno. En la gestión de una política, la coordinación entre diferentes intereses es esencial. Análogamente, saben también que la competencia no tiene casi sentido en la mayor parte de las pulsiones de regulación. Pero han descubierto que, cuando los *proveedores de servicios* deben competir, mantienen bajos los costes, responden rápidamente al cambio de la demanda y se esfuerzan en satisfacer a sus consumidores. Ninguna institución acoge favorablemente la competencia. Pero, aunque la mayoría de nosotros preferiría un cómodo monopolio, la competencia nos impulsa a optar por la innovación y a esforzarnos por lograr la excelencia.

La competencia no solucionará todos los problemas. Sin embargo, tal vez en mayor medida que cualquier otro concepto de los enunciados en este libro, constituye la llave que abrirá los grilletes burocráticos que paralizan a tantas agencias públicas. Esto no implica el apoyo a la competencia salvaje, que tanto puede favorecer lo malo como lo bueno. Si, por ejemplo, la competencia sólo ahorra dinero gracias a la limitación de los

3. Citado en Jay Finegan, «Four-Star Management», *Inc.*, enero de 1987, págs. 42-51.

salarios o de los beneficios, los gobiernos debieran cuestionar su valor.⁴ Tampoco respaldamos la competencia entre *individuos*. Para citar un ejemplo, en el caso de los maestros, la recompensa económica al mérito individual sólo sirve para poner a los maestros uno contra otro y para socavarles la moral. Pero otra cosa muy distinta es la recompensa económica al mérito *por escuelas*. La competencia entre equipos —entre organizaciones— levanta la moral y estimula la creatividad.

LAS VENTAJAS DE LA COMPETENCIA

La ventaja más evidente de la competencia es una mayor eficiencia: mejor aprovechamiento del dinero. E. S. Savas, presidente del Department of Management de la City University de Nueva York, es uno de los expertos más importantes del país en materia de competencia en el servicio público. Se encontró con el problema de un modo muy curioso, cuando prestaba servicios en el ayuntamiento de Nueva York durante la alcaldía de John Lindsay.

Habíamos tenido una espantosa nevada, que produjo graves consecuencias políticas. Para abreviar una historia larga, diré que descubrimos que, durante esta emergencia, el departamento responsable de la limpieza de la nieve trabajaba sólo alrededor del 50 por ciento del tiempo. El resto del tiempo se consumía en interrupciones del trabajo: para calentarse, para beber café, para cargar gaso-

4. Hay gobiernos que establecen un salario mínimo que los contratistas han de pagar. Hay algunos que exigen que se dé empleo a menores. Otros, como el de Phoenix, consideran que en servicios como la recogida de basuras, el sector privado paga tan bien como el gobierno. Un estudio realizado en 1984 por Ecodata, una compañía de investigaciones de Nueva York, para el Department of Housing and Urban Development del Estado federal, encontró que en los empleos de bajos ingresos, como los de los servicios de conserje, los gobiernos tienden a pagar más que los contratistas, pero en muchas otras ocupaciones muy especializadas, tales como la pavimentación con asfalto, los contratistas pagan ostensiblemente mejor. Barbara J. Stevens, comp., *Delivering Municipal Services Efficiently: A Comparison of Municipal and Private Service Delivery*, Washington D.C., U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, junio de 1984.

lina, para comer y para lavarse. Movido por la curiosidad de saber cómo funcionaba este departamento cuando no había ninguna emergencia, sino únicamente el trabajo normal de recogida de desperdicios, decidí comparar el New York City Department of Sanitation con el sector privado en el área de la ciudad de Nueva York y alrededores. Descubrimos que la recogida de desperdicios costaba a los contratistas privados aproximadamente 17 dólares la tonelada, mientras que a la agencia municipal le costaba 49 dólares la tonelada, casi el triple.⁵

Cuando estos hallazgos atrajeron la atención de los medios de comunicación, el alcalde Lindsay designó una comisión para que estudiara la opción de contratar la recogida de basuras fuera del ayuntamiento. Pero cuando los sindicatos protestaron, Lindsay enterró el informe de la comisión.

Después de dejar el gobierno, Savas convenció a la National Science Foundation para que financiara una comparación en gran escala entre la recogida pública de basuras y la privada. «Los resultados fueron asombrosos e irrefutables —dice—. Las firmas privadas bajo contrato eran igualmente efectivas e igualmente adaptables a las necesidades, pero enormemente más eficientes que las agencias gubernamentales.»

A partir de este momento, Savas estudió otros servicios y revisó otra gran cantidad de estudios. Todos ellos, según Savas,⁶ muestran que, en promedio, la prestación pública de un servicio es del 35 al 95 por ciento más cara que la prestación por contrato, aun cuando se incluya el coste de la administración de los contratistas. «Sin embargo —agrega— me he encontrado con situaciones —y he colaborado en la creación de situaciones— en que el gobierno iguala el rendimiento del sector privado. Esto ocurre en casos como los de Phoenix, Minneapolis, Kansas City o Newark, donde el gobierno compite continuamente con el sector privado.»

5. E. S. Savas, «Implementing Privatization», *Urban Resources*, 2, n.º 4, verano de 1985, pág. 41.

6. Entrevista de los autores. Pero véase E. S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, N. J., Chatham House, 1987.

Otros estudios confirman las observaciones de Savas, aunque varían en los cálculos de los ahorros producidos por la contratación. En su libro *Bureaucracy*,⁷ James Q. Wilson pasa revista exhaustivamente a la literatura sobre el tema y muestra que, en la mayoría de los casos, las firmas privadas prestan servicios más económicos que las organizaciones públicas. Pero donde las organizaciones públicas y las privadas (de la misma magnitud) funcionan en el mismo mercado —como en el cuidado de la salud o en el suministro de electricidad—, el coste y la calidad se asemejan mucho. Si acaso, es más barato el servicio que prestan las empresas de propiedad pública.

Por otro lado, cuando los proveedores privados no tienen que competir, son tan ineficientes como los monopolios públicos. Piénsese en Massachusetts, que, como otros Estados, descansa en compañías privadas para la provisión de seguros de automotor, pero, a diferencia de la mayoría de los Estados, no les permiten competir. Sus precios están regidos por una comisión reguladora, tal como ocurriría con una empresa de servicio público. El resultado de ello es que las compañías de seguros carecen de incentivos para bajar los costes, mejorar el rendimiento o controlar el fraude. Muestran tan poco interés en sus consumidores como las peores burocracias gubernamentales. No es sorprendente que Massachusetts tenga, en promedio, las primas más altas del país, la mayor cantidad de reclamaciones y la mayor tasa de robo de coches.⁸

La competencia obliga a los monopolios públicos (o privados) a responder a las necesidades de sus consumidores. Piénsese en Correos de los Estados Unidos, con 760.000 empleados, nuestro mayor monopolio civil. Todos sabemos que el correo es ineficiente:⁹ si bien el constante aumento del coste del servi-

7. James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books, 1989, págs. 350-351. Véase también Robert M. Spann, «Public versus Private Provision of Governmental Services», en Thomas E. Borcherding, comp., *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Thomas E. Borcherding (comp.), Durham, N.C., Duke University Press, 1977, págs. 71-85.

8. Doug Bailey, «Study Blames Regulators for High Auto Rates», *Boston Globe*, 30 de agosto de 1989, págs. 69, 70.

9. Carol Matlack, «No Pickup, No Delivery», *National Journal*, 4 de junio de 1988, pág. 1484.

cio de primera clase no es lo suficientemente apreciable, piénsese en el hecho de que Correos gasta más del 80 por ciento de su presupuesto en personal, mientras que el United Parcel Service (UPS) gasta menos del 60 por ciento. Pero, además, el correo *carece de flexibilidad*. En 1973 trató, sin éxito, de eliminar los servicios privados de mensajería aun cuando se rehusaba a ofrecer su propio servicio de entrega en veinticuatro horas. En los años setenta se negó a ofrecer servicios nocturnos de urgencia, hasta que el Congreso autorizó el ingreso de sus competidores privados en el mercado. En 1988, sólo cumplió con sus propios niveles de prestación de tercera clase en el 30 por ciento de los casos, y *perdió* de 3,5 a 15 por ciento de todo el correo de tercera clase.¹⁰

La asociación comercial de remitentes de grandes bultos,¹¹ la Third Class Mail Association, acumuló tantas frustraciones que terminó por respaldar la competencia también en la prestación de tercera clase.

La competencia obligó a drásticas mejoras en ciertas áreas, como el correo urgente. Pero con el monopolio del servicio intacto en el correo de primera y en el de tercera clase, los viejos hábitos resultaban difíciles de extirpar. Mientras Federal Express y UPS han producido una corriente ininterrumpida de innovaciones, ganaron millones de clientes fieles y mantuvieron estables los precios, Correos sobrevivía a duras penas. En 1971, tenía la mitad del mercado de entrega de paquetes; en los años ochenta había descendido al 8 por ciento. En 1981 tenía el 26 por ciento del mercado nocturno; en 1989 había caído al 12 por ciento.¹²

En contraste, los monopolios públicos que confían plenamente en la competencia apenas tienen opción fuera de complacer a sus usuarios. Es lo que han descubierto los países de todo el mundo cuando privatizaron sus empresas de propiedad públi-

10. President's Commission on Privatization, *Privatization: Toward More Effective Government*, Washington D.C., President's Commission on Privatization, 1988, pág. 107.

11. Matlack, «No Pickup, No Delivery.»

12. John Judis, «What's Wrong with the Post Office», *New York Times Magazine*, 15 de septiembre de 1988.

ca. Piénsese en lo que ocurrió cuando Nueva Zelanda autorizó simplemente a que una línea aérea compitiera con su línea de propiedad estatal. Roger Douglas, ex ministro de finanzas del Partido Laborista, nos cuenta lo que ocurrió:

Air New Zealand, en calidad de empresa de propiedad estatal, siempre había prestado un servicio de primera clase a los usuarios en rutas internacionales. Tenían que hacerlo, pues competían con Pan Am, Quantas, British Airways y las mejores del mundo. Pero en el interior de Nueva Zelanda, donde detentaban un monopolio, era otra historia.

Los pasajeros tenían que caminar bajo la lluvia desde la terminal hasta el avión. En el otro extremo, esperaban su equipaje de 20 a 30 minutos. Nadie podía entender en qué fallábamos hasta que el actual gobierno decidió romper el monopolio de Air New Zealand y permitir también los vuelos de la compañía Ansett.

Repentinamente, de la noche a la mañana, ante el asombro del público de Nueva Zelanda, nos encontramos con que también nosotros podíamos tener acceso cubierto a los aviones, lo mismo que el resto del mundo. Desde la Segunda Guerra Mundial, la capital había estado usando un viejo y miserable edificio prefabricado como terminal, y nadie fue capaz de mejorarlo. De pronto, tuvimos dos edificios terminales completamente nuevos. Tuvimos más vuelos, vuelos más baratos, mejor comida, un servicio más amable y prácticamente ninguna espera para recoger el equipaje.

La gente comenzó a comprender, muchas veces por primera vez, que el recurso principal para proteger sus propios intereses en tanto consumidores no residía en la propiedad, sino en la competencia.¹³

La competencia premia la innovación; el monopolio la ahoga. La competencia en la prestación del servicio favorece «la supervivencia del más apto», tal como dijeron en una oportunidad dos socialistas británicos.¹⁴ Es una forma de selección natural. En palabras de Savas: «La incesante experimentación de la naturaleza en materia de mutaciones capacita a la especie

13. Tomado de Roger Douglas, «National Policy-Makers' Experience, New Zealand», discurso pronunciado en la Conferencia del Banco Mundial sobre Desarrollo, Washington, D.C., 11-13 de junio de 1990.

14. David Miller y Saul Estrin, «Market Socialism, a Policy for Socialists», en Ian Forbes, comp., *Market Socialism*, opúsculo 516 de la Fabian Society.

para evolucionar, adaptarse y sobrevivir, pese a los drásticos cambios ambientales; algunos de estos "experimentos" se adaptan mejor al nuevo medio que el modelo original, y terminan por reemplazarlo». ¹⁵

La práctica normal de los gobiernos desalienta la selección natural. Más que la supervivencia del más apto, nos encontramos con la supervivencia del que ya está protegido por trincheras o del políticamente poderoso. En materia de servicios, las decisiones se basan en lo que se hizo el año anterior, en qué organizaciones de proveedores tienen influencia política, en quiénes contribuyeron a la campaña y en la opinión de los sindicatos. Todos los experimentos que culminan con éxito son, con harta frecuencia, marginales, siempre que carezcan de apoyo político. Y cuando se recortan los presupuestos, los programas marginales son los primeros en desaparecer.

Cuando las organizaciones de servicios entran en auténtica competencia, todo se transforma. Quienes prestan un servicio pobre a precios elevados son eliminados poco a poco, mientras que quienes prestan un servicio de calidad a precios razonables, crecen cada vez más. La competencia por el margen obliga a las organizaciones a mudar de piel una y otra vez. Si se operan medidas rigurosas de calidad, la selección natural actúa de un modo casi automático. Quizá los políticos traten de interferir, pero, cuando lo hacen tienen que argumentar contra los hechos.

La competencia incrementa el orgullo y la moral de los empleados públicos. Casi todos suponemos que los empleados públicos sufren cuando tienen que competir. Es cierto que pierden algo de seguridad y que, por esta razón, los sindicatos suelen oponerse a cualquier amenaza a su condición de monopolio. Creemos que los esfuerzos para minimizar el sufrimiento, tales como las políticas contrarias al despido, de Phoenix, son decisivas. Para los gobiernos es fácil garantizar un trabajo a sus empleados, sin garantizar el trabajo que tienen en la actualidad. Pero también nos hemos encontrado con que, una vez que los

¹⁵ E. S. Savas, *Privatizing the Public Sector*, Chatham, N. J., Chatham House, 1982, pág. 136.

empleados públicos se encuentran en competencia —con tal de que no esté en juego la seguridad de su puesto de trabajo—, gozan con ello.

«A la gente le gusta hacer un buen trabajo», dice John Cleveland, ex miembro del Departamento de Comercio de Michigan:

Descubren que cuando se encuentran en una situación competitiva tienen que trabajar mucho más, pero también que es mucho más estimulante. Quizás haya que empujarlos a ello, pero luego les resulta mucho más gratificante. Y no hay discusión posible acerca de cuándo realizan un buen trabajo. Es evidente, pues entonces ganan en competencia con los demás.

LAS VARIETADES DE LA COMPETENCIA

Phoenix no está sola. A partir de la rebelión fiscal de 1978, los gobiernos de todo el país comenzaron a emplear la competencia para reducir costes. Desarrollaron una variedad prácticamente infinita de métodos.

Competencia entre lo público y lo privado

Hay quienes creen que el gobierno no puede competir con la empresa privada. Pero, como hemos visto en Phoenix, no sólo puede competir, sino que también puede ganar. El sistema de salud mental para adultos, de Arizona, que se describió en el capítulo 1, enfrenta directamente las agencias y los hospitales públicos con los proveedores, tanto con como sin fines de lucro, por la obtención de contratos. En la formación ocupacional, la competencia entre las agencias públicas y las firmas privadas se ha convertido en algo relativamente común. Cuando, recientemente, Tennessee decidió construir tres cárceles nuevas,¹⁶ dejó a una empresa privada el gobierno de una mientras el

16. Elizabeth Neuffer, «Cost of Private Prisons Debated», *Boston Globe*, 6 de mayo de 1991, págs. 15, 18.

Estado rige las otras, para observar quién puede hacerlo a menor coste.

A comienzos de 1984, el Departamento de Transporte del gobierno federal pidió a las autoridades locales de tráfico que deseaban fondos federales que incluyeran empresas privadas como proveedores potenciales del servicio. A finales de los años ochenta, por lo menos doce ciudades, incluidas Los Angeles, Kansas City, Miami y Denver, sacaban a licitación varias rutas de tráfico de pasajeros.

El Departamento de Sanidad de la ciudad de Nueva York,¹⁷ que afirma contar con la mayor flota de vehículos no militar del mundo libre, utilizó la competencia entre lo público y lo privado como un notable elemento de transformación. Comparando los costes de sus talleres internos de reparación con los de talleres privados —y exhibiendo gráficas de cada taller público con sus «beneficios» o «pérdidas»— el regidor Ron Contino y sus empleados aumentaron lo suficiente la productividad como para ahorrar 2,4 millones de dólares por año. Ahora que «podían comparar su taller con otros talleres —dice Contino— sus empleados ya no eran meros trabajadores municipales». Aprendieron «por sí mismos a ser individuos competitivos, a trabajar por un taller competitivo». Como es casi inevitable, comenzaron a buscar otros negocios y se postularon para empleos que otros departamentos contrataban fuera. Hacia 1989, ganaban 700 mil dólares por año, en lo que denominaban su programa de contratación interna.

Incluso Correos utiliza algunos contratistas privados, aunque no espera que sus empleados compitan con ellos. Para gestionar 4.500 de sus circuitos rurales,¹⁸ realiza contratos con individuos del sector privado, *a mitad del coste* de sus otros 40.000 circuitos. Para mantener en funcionamiento algunas de sus oficinas más pequeñas, firma contratos con comerciantes priva-

17. Ronald A. Contino, «Waging Revolution in the Public Sector: Operational Improvements Through Labor/Management Cooperation», artículo inédito, accesible en Ronald A. Contino, *Surface Transit*, New York City Transit Authority.

18. President's Commission on Privatization, *Privatization*, pág. 121.

dos, también a la mitad del coste de sus propias oficinas. No hay duda de que si se decidiera a instaurar dicha competencia en sus servicios esenciales, ahorraría miles de millones de dólares por año.

Competencia entre lo privado y lo público

Éste es, con mucho, el enfoque más común: los gobiernos instan a las empresas privadas a competir para la producción de un servicio público.

Desprenderse de la carga. Es tal vez el método más sencillo. Los gobiernos, desentendiéndose de la provisión pública, transfieren los servicios al mercado privado. George Latimer lo hizo en St. Paul con la recogida de basuras, por ejemplo. Al establecer las reglas, los gobiernos pueden estructurar el mercado a fin de que satisfaga las necesidades públicas. Pero, puesto que las agencias públicas entregan a los productores del servicio el control directo del mismo, el desprenderse de la carga reduce la capacidad del gobierno para exigir responsabilidades a las empresas privadas. Si los usuarios no tienen la información o la iniciativa necesaria para imponerles esa responsabilidad —sobre todo amenazándolas con sustituir las por una empresa competidora— este método puede dejarlos desprotegidos. (Volveremos con mayor profundidad sobre este tema en el capítulo 10.)

Adquisición. Se trata de otro medio común de los gobiernos para obligar a competir a las compañías privadas. Lo típico es que las agencias públicas tengan que asegurar licitaciones para cualquier contrato de adquisición por encima de una cantidad determinada, digamos 5.000 dólares. Los gobiernos gastan todos los años centenares de miles de millones en dólares por esta vía en el cuidado de la salud, la construcción de autopistas o el mantenimiento de edificios.

Piénsese en el cuidado de la salud. Más de la mitad de los Estados han experimentado con la competencia entre planes médicos de prepago para proporcionar Medicaid y/o cobertura a los empleados del Estado. Medicaid es «el buhonero de los pre-

supuestos del Estado», al decir de una asociación nacional de funcionarios de presupuestos estatales, e inmediatamente detrás de Medicaid viene el seguro de salud para los empleados del Estado. En los últimos años, los costes de Medicaid han subido casi un 20 por ciento anual. Estados como Massachusetts, que continúan basándose primordialmente en sistemas tradicionales de pago a terceros, se encuentran con que sus costes se duplican cada cinco años. Hacia 1991, Medicaid consumió el 20 por ciento de todo el presupuesto de Massachusetts. El Estado tuvo que eliminar cada año 250 millones de dólares en otros gastos, únicamente para mantener su adicción a Medicaid.

Los planes de prepago, tales como las organizaciones de mantenimiento de la salud (Health Maintenance Organizations, HMO) tienen tendencia a ser menos caras, porque compiten ferozmente por el precio. Por ejemplo, en Massachusetts,¹⁹ el seguro tradicional de salud para los empleados públicos costó en 1989 casi 200 dólares por mes y por empleado, mientras que los planes de prepago costaron entre 104 y 138 dólares.

Arizona fue el primer Estado que utilizó planes de prepago para proporcionar toda la cobertura de Medicaid. Un estudio en profundidad, realizado por SRI International, mostró que durante los cinco primeros años del programa —los años fiscales comprendidos entre 1983 y 1987— su tasa de inflación per cápita fue tan solo del 23 por ciento (5,3 por ciento anual).²⁰ Un programa tradicional de Medicaid en Arizona, estima SRI, habría experimentado una tasa de inflación del 37 por ciento. La calidad de la atención también era más alta en Arizona que en cualquier programa tradicional comparable.

Estudios realizados en Wisconsin²¹ estiman que el Estado

19. Bruce Mohl, «Insurance Costs Shackle State», *Boston Globe*, 8 de diciembre de 1989, págs. 1, 18.

20. Nelda McCall *et al.*, *Evaluation of the Arizona Health Care Cost Containment system: Final Report*, Menlo Park, Calif., SRI International, enero de 1989.

21. Timothy Tyson, *An Evaluation of the Medicaid Health Maintenance Organization Program: 1987-1989*, Madison, Wisconsin Office of Policy and Budget, diciembre de 1989; y *The Medicaid Health Maintenance Organization Program; Its Impact on Cost, Utilization and Access*, Madison, Department of Health and Social Services, Division of Policy and Budget, enero de 1988.

ahorra aproximadamente el 15 por ciento anual incluyendo en el sistema de la HMO a la población del condado de Milwaukee que vive del subsidio oficial. Muchos gobernantes, incluidos los del Milwaukee, también han competido con las HMO con sus empleados públicos. «No hemos reducido ningún beneficio,²² y no hemos reducido los costes para los empleados», declara a la revista *Governing* el director adjunto de presupuesto de Milwaukee. Y prosigue: «Empleamos el proceso de competencia del mercado libre para obligar a las HMO a competir por el negocio de la ciudad.»

Contratación. Es otro método común para introducir la competencia en los servicios públicos. En 1987, el gobierno federal contrató trabajos por 196.300 millones de dólares,²³ mientras que el gobierno estatal y el local lo hicieron por valor de 100.000 millones de dólares.²⁴ (Por supuesto, que no toda contratación es competitiva, como lo demuestran las del Departamento de Defensa.) En promedio una ciudad contrató el 27 por ciento de sus servicios municipales en el sector privado.²⁵

La contratación es uno de los métodos más difíciles que puede escoger una organización pública, pues la redacción y el seguimiento de los contratos requiere mucha habilidad. Muchos gobiernos se comportan como si su trabajo hubiera concluido una vez firmado el contrato. A consecuencia de ello, demasiados contratistas privados no prestan el servicio prometido, o, lo que es peor, cometen fraude. La AFL-CIO ha llenado libros enteros con las historias de horror que de ello resultan.²⁶

Para hacerlo correctamente,²⁷ a menudo las ciudades gastan el 20 por ciento del coste de sus servicios en la gestión de los contratos. (Naturalmente, cuando conservan los servicios para

22. John F. Persinos, «The Good Old Days of Generous Health Benefits Are Starting to End», *Governing*, marzo de 1989, pág. 60.

23. President's Commission on Privatization, *Privatization*, pág. 129.

24. John R. Miller y Christopher R. Tufts, «Creative Management Through Privatization», *American City and County*, septiembre de 1988, pág. 82.

25. E. S. Savas, «Private Enterprise Is Profitable Enterprise», *New York Times*, 14 de febrero de 1988.

26. Véase, por ejemplo, *America... Not for Sale: A PED Guide for Fighting Privatization*, Washington, D.C., AFL-CIO Public Employee Department, octubre de 1989.

27. Stevens, *Delivering Municipal Services Efficiently*, págs. 9-10.

sí, también deben sumar los costes administrativos.) Lo típico es que tengan que contratar gente nueva, con pericia particular al respecto. Como dice Ron Jensen, de Phoenix: «Hemos descubierto que un capataz capaz de supervisar un equipo de trabajo, a menudo carece de las habilidades necesarias para administrar un contrato. Así, pues, hemos creado un cargo que hemos llamado inspector de contratos, y hemos reclutado gente que tuviera habilidades para ello».

Ciudades como Phoenix han aprendido mucho acerca de la gestión de sus contratos para estimular la competencia. Phoenix establece un nexo estrecho entre el reembolso y el rendimiento e incorpora en sus contratos cláusulas de rescisión de tal modo que a los contratistas que no tienen un rendimiento adecuado, no se les paga. Recibe las quejas de los ciudadanos por área y por incidencia, de tal modo que los administradores puedan decirle exactamente a un contratista en qué punto radica el problema y aplazar el pago hasta que éste se haya resuelto. Además, utiliza inspectores para comparar las áreas atendidas por contratistas y las áreas atendidas por agencias públicas.

Las propuestas demasiado a la baja constituyen un problema común. Las compañías cotizan bajo para obtener el primer contrato, suponiendo que luego podrán subir el precio. Tras una experiencia desastrosa con una compañía de tratamiento de residuos, Phoenix aprendió a eliminar a los postulantes que cotizan a la baja. Dice Jensen: «Con toda franqueza, en general la propuesta baja no es una buena propuesta. Se hace a pérdida o con un pequeñísimo margen beneficio, y luego no se puede cumplir. De modo que ahora nos atenemos a “la propuesta responsable más baja”».

Otro peligro está en que el contratista privado desarrolle poco a poco un monopolio. Privatizar para concluir en un monopolio no sólo carece de sentido, sino que, además, es extremadamente caro.²⁸ En servicios que requieren equipos pesados o una flota de vehículos, hay ciudades que aceptan propuestas a

28. Véase Harry P. Hatry, *A Review of Private Approaches for Delivery of Public Services*, Washington, D.C., Urban Institute Press, 1983, pág. 74.

la baja, se liberan de su propio equipo y luego se encuentran atados de pies y manos cuando el contratista eleva sus precios. Cuando vuelven la mirada a otros competidores privados, muchas veces éstos llegan a acuerdos informales para no competir en el precio, problema que se repite una y otra vez en la construcción de carreteras. De ahí que Phoenix conserve siempre en manos públicas por lo menos dos distritos de recogida de basuras. Así siempre tiene capacidad para competir.

Por último, está el peligro del fraude. Como ha dicho Paul Starr, «La contratación es el terreno clásico de la compensación política».²⁹ Durante el auge de Boss Tweed la contratación estaba plagada de corrupción, razón por la cual los progresistas devolvieron la mayor parte de la prestación de servicios a las burocracias públicas. En algunos sitios, el problema todavía existe. La administración de Marion Barry, en Washington D.C.³⁰ era famosa por manipular los contratos a favor de los sostenedores políticos de barrio y, en algunos casos, de sus amantes. En muchos de los abusos que han salido a la luz durante el escándalo de la Housing and Urban Development de 1989 en el ámbito federal, se hallaban implicados inversores que utilizaban sus conexiones políticas para obtener contratos.

La solución es muy simple. La corrupción resulta difícil cuando un sistema de contratación satisface estos cuatro criterios: que la propuesta sea verdaderamente competitiva; que la competencia se base en una rigurosa información sobre el coste y la calidad del rendimiento; que los contratistas sean cuidadosamente vigilados; y que estas tareas las lleve a cabo un cuerpo relativamente independiente de la política. Si existe una agencia como la oficina del auditor municipal de Phoenix, con capacidad para evaluar a los competidores sobre la base de datos rigurosos —y si esa información es pública—, los políticos tienen problemas para derivar los contratos a sus compinches.

A pesar de todas las dificultades, la contratación puede ahorrar sumas importantes, sobre todo si los proveedores públicos

29. Paul Starr, «The Meaning of Privatization», *Yale Law and Policy Review* 6, pág. 34.

30. Michael Willrich, «Department of Self Services», *Washington Monthly*, octubre de 1990, págs. 28-36.

son ineficientes. Cuando mejor funciona,³¹ dice John Donahue, de Harvard, autor de *The Privatization Decision*,* es cuando las agencias públicas pueden definir con precisión qué quieren que se haga, generar competencia por el empleo, evaluar el rendimiento de un contratista y sustituir o penalizar a aquellos que no alcanzan los niveles de rendimiento esperados.

En general, la mayor parte de las agencias públicas parecen complacidas con el rendimiento de sus contratistas. Una encuesta de 1989 realizada por la National Commission for Employment Policy encontró que el 72 por ciento de los funcionarios locales consideraban «muy buenos» los servicios contratados, el 10 por ciento los consideraba «regulares», el 13 por ciento «más bien malos», y el 5 por ciento «muy malo». El mismo estudio encontró que la contratación supuso para los gobiernos locales un ahorro del 15 al 30 por ciento.³²

Competencia entre lo público y lo público

La contratación es lo suficientemente difícil como para que, a veces, los gobiernos prefieran obtener los mismos resultados estimulando la competencia entre sus propias organizaciones. Como ya se dijo, muchas veces las organizaciones públicas se comportan en medios competitivos tan eficazmente como las organizaciones privadas. En algunos sitios se emplea hoy la competencia entre escuelas públicas, tema sobre el cual volveremos enseguida. Phoenix compara constantemente el costo, la eficiencia y la efectividad de muchos servicios municipales con los que se ofrecen en otras ciudades. Dice Jim Flanagan, el auditor municipal: «Si puedes establecer buenas comparaciones, aun cuando no exista una competencia real, eso ejerce presión. Te comportarás de distinta manera si, en realidad, el servicio que provees es observado de esta manera».

31. Jeffrey L. Katz, «Privatization Without Tears», *Governing*, junio de 1991, pág. 40.

32. Jonathan Marshall, «Troubled Cities Put Services Out to Bid», *San Francisco Chronicle*, 3 de junio de 1991, págs. 1, 6.

* (Trad. cast.: *La decisión de privatizar*, Barcelona, Paidós, 1991.)

LA CREACIÓN DE COMPETENCIA POR SERVICIOS GUBERNAMENTALES INTERNOS

La mayor parte de los ejemplos mencionados hasta aquí implica servicios destinados al público. Pero muchas agencias gubernamentales no sirven al público, sino a otras agencias gubernamentales. En esta categoría se incluyen las oficinas de imprenta, de contabilidad, de compras, los servicios de telecomunicaciones y procesamiento de datos, las flotas de vehículos, las operaciones de reparación y muchísimas otras. Normalmente, a sus empleados jamás se les ocurre la idea de tener que competir. Hasta es muy raro que los usuarios se imaginen siquiera utilizando los servicios de competidores de fuera: el jefe de policía ni siquiera sueña con enviar sus coches al taller de Jiffy Lube y no al taller municipal de mantenimiento.

Pero cuando los administradores públicos ejercen estas opciones, comienzan a suceder cosas extraordinarias. Savas nos relata una historia procedente de Yugoslavia. Parece que las autoridades del ayuntamiento de Liubliana solicitaron propuestas para un determinado trabajo de planificación municipal no sólo a su propia oficina de planificación, sino también a la agencia correspondiente de Zagreb. «Un observador norteamericano que se hallaba allí a la sazón declaró que nunca en ningún sitio había visto empleados municipales que trabajaran con tanto ahínco como los planificadores municipales de Liubliana, quienes deseaban desesperadamente evitar la humillación de que se encargara el trabajo de su propia ciudad a sus rivales profesionales y regionales.»³³

Los gobiernos norteamericanos están empezando a usar técnicas similares. Cuando, en 1983, Sandra Hale se hizo cargo del Department of Administration de Minnesota, encontró la moral baja y una extendida insatisfacción.³⁴ El departamento era co-

33. Savas, *Privatizing the Public Sector*, pág. 136.

34. Se hallará más sobre el Departamento de Administración de Minnesota en Michael Barzelay y Babak J. Armajani, «Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies», *Journal of Policy Analysis and Management*, 9, n.º 3, 1990, págs. 307-338; y Michael Barzelay y Pamela Varley, «Introducing Marketplace Dynamics in Minnesota State Government», estudio de un caso, preparado para la John Kennedy School of Government, Harvard University, 1988.

nocido satíricamente por sus iniciales: DOA (*dead on arrival* = cadáver al llegar). Sus clientes —administradores de otros departamentos— pensaban que sus servicios eran de mala calidad, los precios demasiado altos y los procedimientos más que anticuados. Cuando compraron ordenadores personales, seguían rellenando impresos y cumpliendo otras desagradables tareas propias de la época en que los ordenadores costaban 100.000 dólares. En los almacenes del departamento ni siquiera sabían lo que eran los Post-it Notes (papeles autoadhesivos de quita y pon para notas).

Hale contrató a un consultor de administración con experiencia en gobierno estatal, Babak Armajani, como su adjunto. Armajani encuestó a los usuarios de la agencia y luego comenzó a trabajar con sus unidades para mejorar el rendimiento. Colaboró con el Centro de Documentos Públicos, que tenía déficit, para que adoptara precios de mercado, promoviera sus productos y buscara beneficios. Pronto las ventas habían subido un 17 por ciento y el centro obtenía un beneficio anual de 111.000 dólares. Armajani observó luego cómo respondían los almacenes centrales cuando el departamento levantó su techo de adquisición de 50 dólares y permitió a otras agencias comprar sin su autorización bienes que costaran menos de 1.500 dólares. De pronto, los almacenes centrales tenían que competir, de modo que sus administradores comenzaron a cambiar de política. (Para empezar, compraron Post-it Notes.) Al observar estos cambios, el equipo de administración de Hale decidió inyectar la dinámica del mercado —competencia, beneficio, y cosas por el estilo— en el resto del departamento.

En primer lugar, el departamento tenía que definir cada una de las misiones de sus diferentes oficinas. Algunas desempeñaban una doble función: de servicio y de regulación. Así, por ejemplo, el Information Management Bureau suministraba servicios generales de computación, pero también controlaba quién podía comprar un ordenador y quién no. «Era un desastre —dice el Deputy Commissioner Jeff Zlonis—. Había un claro conflicto de intereses, pues los empleados que determinaban si las agencias podían o no tener un P.C., eran los mismos que vivían de

vender servicios de computación.» De modo que, lo primero que hicieron Hale y Armajani fue separar el servicio del control y crear dos oficinas de información diferentes. La nueva Information Policy Office era una operación de «dirección», que establecía la política acerca de quién podía comprar un ordenador, de qué tipo y con qué patrones comunes. El nuevo Inter-Technology Group era una operación de servicio que vendía servicios de computación tales como procesamiento de datos, *voice mail* y correo electrónico. Era una operación clásica de separación entre remar y llevar el timón.

Alrededor de la mitad del presupuesto de servicios se hallaba ya en lo que el departamento denominaba fondos rotativos, bajo los cuales las oficinas de servicio cobraban directamente a sus usuarios y dependían por entero del ingreso que éstos generaban. Hale y Armajani convirtieron prácticamente todas las oficinas de servicios en fondos rotativos y luego las dividieron entre las que se mantendrían como monopolios y las que se verían obligadas a competir.

Éste fue el corte decisivo. A las actividades que se consideraban mejor servidas por monopolios, tales como aquellas en que las economías en gran escala favorecían la presencia de un único proveedor, o a aquellas en las cuales la legislación quería que todas las agencias compraran el mismo servicio, recibieron el nombre de compañías de servicios públicos. Sus tasas se establecían mediante negociación con los usuarios, en comparación con las tasas de otros proveedores, tanto públicos como privados. Otras oficinas, denominadas actividades de mercado, estaban abiertas a la competencia: entrada de datos, almacenes centrales, servicios micrográficos y asesoramiento de gestión. De pronto, los usuarios —otras agencias del Estado— podían comprar entre sí o en cualquier otro sitio. Eso fue toda una conmoción para muchos empleados.

Sin embargo, dice Sandra Hale,

nuestros clientes nos tomaron en serio. No fue mucho después de saber que servicios tales como la reparación de máquinas de escribir y el diseño y programación de sistemas no tenían ni podían

tener tasas de competencia. De modo que habían quedado fuera del mundo de los negocios. Por otro lado, nuestros servicios micrográficos, los almacenes centrales y la asesoría de gestión competían muy bien con los vendedores del sector privado; en realidad se convirtieron en empresas de crecimiento.³⁵

Entre 1987 y 1990, las ventas del Inter-Technology Group ascendieron de 35 a 60 millones anuales. Sus tasas de computación cayeron un 20 por ciento, mientras que sus tasas de telecomunicaciones lo hicieron un 17 por ciento. El Management Consulting Group triplicó prácticamente su volumen. Mientras tanto, muchos plazos de prestaciones y de recuperación financiera se redujeron en más de la mitad. En general, informa Hale, el coste de las operaciones de servicios públicos y de mercado ascendió en menos del 1 por ciento anual entre 1986 y 1990, mientras que la inflación fue, en promedio, del 4,7 por ciento anual y el fondo general del Estado aumentó el 5,7 por ciento anual. En 1991, los fondos rotativos *redujeron* sus costes en un 4,5 por ciento, con un ahorro para el Estado de 3,6 millones de dólares.³⁶

Todo esto se pudo lograr simplemente con una buena gestión. No se necesita ningún genio para comprar Post-it Notes, eliminar oficinas obsoletas y recortar costes. El problema está en que las agencias públicas no hacen siempre esas cosas, porque no tienen incentivos para hacerlas. El genio de la gestión de empresa —como Minnesota llamó a su estrategia— estriba en que obliga a los administradores a actuar. La competencia no se queda esperando una buena gestión: si los administradores no pueden hacer bajar los costes y mejorar la calidad, los consumidores buscan en otro sitio y ellos quedan fuera del negocio. La competencia es la fuerza permanente de innovación, de la que normalmente el gobierno carece.

35. Tomado de Sandra J. Hale, «Reinventing Government the Minnesota Way», discurso pronunciado ante la National Public Sector Productivity Conference, Albany, N.Y., 10 de septiembre, 1990.

36. Sandra Hale, Judith Pinke y otros, en el Minnesota Department of Administration, entrevistas de los autores.

EDUCACIÓN PÚBLICA:
ESTUDIO DE UN CASO PARTICULAR

Para la mayoría de la gente, la competencia entre empresas de recogida de basuras parece algo completamente natural. ¿Por qué razón habría que preferir el monopolio? La competencia en la construcción de carreteras, el cuidado de la salud e incluso en el transporte público, no parecen otra cosa que consecuencias del sentido común. Y, en cuanto a obligar a los burócratas de los departamentos de administración a competir para vivir, ¡qué idea refrescante!

Pero si se lleva la conversación al tema de la educación, las cosas cambian por completo. La mayor parte de nosotros fue a escuelas públicas. La mayor parte de nosotros tiene indeleblemente grabada en la mente una imagen de la escuela pública. Nunca se nos ocurre que las escuelas públicas podrían ser distintas. Damos por supuesto que escuela es sinónimo de edificio y que los niños están *destinados* a edificios. Los estudiantes no eligen; los padres no eligen; y las escuelas no compiten por usuarios. El cielo es azul, y la escuela pública, un monopolio.

Y sin embargo, como lo señaló Peter Drucker hace unos años:

Estados Unidos es el único país desarrollado importante en el que no hay competencia en el seno del sistema escolar. Después de la escuela primaria, los franceses tienen dos sistemas paralelos: uno público y uno católico, ambos financiados por el Estado. Lo mismo ocurre en Italia. Alemania tiene el *Gymnasium*, escuela preuniversitaria para una elite muy reducida. En Japón, las escuelas tienen distinta jerarquía de acuerdo con el rendimiento de sus alumnos en los exámenes de ingreso en la Universidad. Los maestros de las escuelas de alto nivel son reconocidos, promovidos y remunerados consecuentemente. La escuela pública norteamericana, en contraste, es casi un monopolio, pues no hay patrones de rendimiento y la competencia es muy escasa, tanto en el seno del sistema como desde el exterior.³⁷

37. Peter Drucker, *The New Realities*, Nueva York, Harper & Row, 1989, pág. 235.

Drucker escribió esto en 1988, y ya observaba que el modelo comenzaba a cambiar. Describió la decisión de Minnesota de encaminarse hacia la elección y la competencia en educación, tal como ya lo había hecho East Harlem. A partir de 1988, por lo menos otros siete Estados siguieron el ejemplo de Minnesota y ofrecieron a sus estudiantes la opción de asistir a la escuela de un distrito diferente: Iowa, Arkansas, Ohio, Nebraska, Idaho, Utah y Massachusetts. (Vermont y Maine dieron amplia autorización a los distritos escolares para que otorgaran becas a los estudiantes para asistir a escuelas privadas.) California, Washington y Colorado abrieron opciones limitadas, en particular en la escuela secundaria. Hoy hay docenas de ciudades que ofrecen opción, incluidas Rochester, Nueva York; Montclair, Nueva Jersey; Seattle y San José.

Desgraciadamente, muchos de estos sistemas conceden una opción de escuela a los padres, pero en realidad no obligan a las escuelas a competir. Las escuelas de inferior calidad que no consiguen atraer a muchos estudiantes siguen llenas de niños cuyos padres no se plantean esta cuestión. Estos sistemas son en general un avance respecto de los sistemas tradicionales de asignación forzosa, porque permiten que los padres escojan el estilo de educación que prefieren, y que los administradores y los maestros experimentan diferentes métodos. Pero carecen de poder para forzar las mejoras que trae consigo la competencia.

Cuando se trata de las consecuencias de la competencia, la educación no se diferencia en nada de cualquier otra industria de servicios. Como explica el gobernador de Wisconsin, Tommy Thompson:

La competencia estimula la responsabilidad. Bajo el concepto de opción de los padres, se hará responsables a las escuelas del rendimiento de sus estudiantes. Las escuelas que proporcionan una educación de muy buena calidad florecerán, de la misma manera que florece una empresa que mejora la calidad de su producto. Las escuelas que no satisfacen las necesidades de sus estudiantes no



estarán en condiciones de competir y, en realidad, quedarán fuera de competencia.³⁸

John Chubb y Terry Moe, autores de un libro del Brookings Institution que lleva por título *Politics, Markets and America's Schools*, estudió datos provenientes de 500 escuelas secundarias de todo el país para tratar de descubrir cuáles eran los factores que mayor influencia ejercían en el rendimiento de los estudiantes. La influencia mayor, naturalmente, fue la de la aptitud del estudiante, lo cual está ampliamente determinado por el medio familiar. Pero, en segundo lugar estaba la escuela misma. Sin embargo, los factores tradicionales sobre los que se suele cargar el acento —sueldos de los maestros, gasto por alumno, cantidad de alumnos por clase, requisitos de graduación— no tenían ninguna influencia en el rendimiento escolar. En cambio, la clave de dicho rendimiento estaba en el control de los padres, la claridad con que la escuela definía sus metas, la fuerza del liderazgo y el grado de libertad y respeto que inspiraba la actitud de los maestros (en nuestros términos: propiedad por la comunidad, organización movida por metas y autoridad descentralizada).

Chubb y Moe llegaron a la conclusión de que, para desarrollar estas cualidades, las escuelas necesitaban autonomía respecto del control exterior (funcionarios del gobierno, sindicatos y juntas escolares). «Cuanto mayor era la libertad que se concedía a la escuela para trazar sus propios planes —descubrieron estos autores—, más probable era que se organizaran de un modo eficaz»:

Por tanto, el verdadero problema de la reforma de la escuela es el siguiente: ¿cómo dar autonomía y no obstante exigir responsabilidad a las escuelas? Después de todo, no se puede entregar las llaves de la escuela a los maestros y al administrador y tener la seguridad de que se les exigirán responsabilidades...

38. Tomado de Nancy Paulu, *Improving Schools and Empowering Parents: Choice in American Education*, Washington, D. C., U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Development, octubre de 1989, pág. 44.

La única manera en que se puede forzar, tanto empírica como lógicamente, el mantenimiento conjunto de autonomía y responsabilidad consiste en instaurar un sistema diferente de responsabilidad. Es menester un sistema que haga responsables a las escuelas no de arriba hacia abajo, sino a través del proceso de mercado, a través del proceso de la competencia. Es menester un sistema que haga responsables a las escuelas dándoles autonomía y observando hasta qué punto consiguen captar el apoyo de padres y alumnos.³⁹

Tras ser presentadas, las observaciones de John Chubb que acabamos de citar fueron cuestionadas por Robert Wagner, hijo, a la sazón presidente de la Junta de Educación del Ayuntamiento de Nueva York. Era verdad que el Distrito 4 de East Harlem se había valido de la competencia para producir escuelas que lograban buenos resultados, decía Wagner. Pero, agregaba, el Distrito 13 lo logró con el recurso contrario: a través de un liderazgo fuerte y autocrítico. Tal vez la solución esté «más en el liderazgo que en la elección».⁴⁰ La respuesta de Chubb debería exhibirse en las paredes de todos los distritos escolares de Estados Unidos:

Se puede conseguir escuelas eficaces por otros medios, tales como la fuerza de un liderazgo poderoso. Pero, si para salvar nuestras escuelas hemos de depender del desarrollo de líderes verdaderamente extraordinarios, el futuro que nos aguarda no es muy promisorio. El sistema actual no está montado, lisa y llanamente para estimular este tipo de liderazgo. Por otro lado, un sistema de competencia y de elección proporciona automáticamente incentivos para que las escuelas hagan lo que conviene.⁴¹

Ésta es la clave. Los líderes pueden presionar a las escuelas para que mejoren; las leyes pueden ordenar a las escuelas que mejoren; administradores y superintendentes destacados pue-

39. Tomado de «The Right to Choose: Public School Choice and the Future of American Education», Manhattan Institute for Policy Research Policy Paper, junio de 1989, págs. 8-13.

40. *Ibid.*, pág. 29.

41. *Ibid.*

den obligar a las escuelas a que mejoren. Pero únicamente la competencia puede motivar a *todas* las escuelas a que mejoren. Pues únicamente la competencia por usuarios crea las consecuencias reales y las presiones reales a favor del cambio cuando las escuelas fracasan. Únicamente la competencia obliga a los administradores y a los maestros —constantemente— a realizar los difíciles cambios imprescindibles para satisfacer las necesidades de sus estudiantes. Ésta fue la idea fundamental que impulsó a un pequeño grupo de activistas de Minnesota a introducir en la agencia nacional la elección de escuela pública.

La experiencia de Minnesota

El distrito 4 desarrolló su sistema de elección de modo gradual. Fue un proceso tranquilo, invisible para quienes se hallaban allende los límites de East Harlem. La de Minnesota, el primer Estado que instituyó la elección en todo su territorio, fue una historia diferente. Minnesota, que fue el primer Estado que discutió públicamente el problema de la competencia en la educación pública, hizo saltar el debate nacional acerca de la elección. Como tal, la historia de Minnesota revela una gran preocupación tanto por los aspectos ideológicos como por las realidades prácticas de la competencia en la educación pública.

La historia comienza a finales de los años setenta, cuando la Liga de Ciudadanos, mezcla de organización de ciudadanos y centro de investigaciones creó un grupo para que examinara los resultados de la integración ordenada por los tribunales. Minnesota había estado siempre orgullosa de sus excelentes escuelas públicas. Pero, para su sorpresa, el grupo de investigación sacó a la luz quejas cada vez mayores. Con independencia de la raza o de la clase, lo que más le preocupaba a la gente era la declinación de la calidad de sus escuelas. Así, pues, la Liga creó un segundo grupo de trabajo para que examinara el problema de la calidad. Otra vez la sorpresa. «Para expresarlo con palabras de nuestro desaparecido profeta Garrison Keillor —dice el ex director de la Liga de Ciudadanos, Curtis Johnson—, estamos ape-

nas un poco por encima del término medio. No mal, pero tampoco tan bien como para justificar nuestra tan evidente jactancia.»

Siete años antes de que la nación comenzara a oír hablar de elección, el mencionado grupo optó por el cambio radical. «Todo el mundo persigue siempre los síntomas —explica Ted Kolderie, predecesor de Johnson en la Liga de Ciudadanos—, pero lo que deberíais preguntaros una, otra y otra vez, es: “¿Cuál es la causa de que el sistema se comporte de esta manera?” Tenéis que encontrar cuál es la causa que provoca estos síntomas, y atacarla.»

El informe de la Liga sacudió a la comunidad, tanto porque decía que las escuelas de Minnesota eran lamentablemente inadecuadas, como porque pedía un cierto sistema de competencia, ya fuera a través de becas, ya de elección de escuelas públicas. En respuesta, la Minnesota Business Partnership, formada por las 80 corporaciones mayores de Twin Cities decidió encargar su propio estudio. Una vasta e intensa observación de escuelas, llegó a la misma conclusión. Una vez que el informe del Business Partnership viera la luz, Kolderie, Johnson, Joe Nathan (que había escrito un libro que respaldaba la elección), el ex gobernador republicano Al Quie y varios otros comenzaron a reunirse para formular una estrategia.

En 1984 convencieron a John Brandl, senador del Estado, para que presentara un proyecto de ley que otorgara becas a los estudiantes de bajos ingresos, a fin de que pudieran asistir a cualquier escuela, pública o privada. Era obvio que el sistema descuidaba precisamente a estos niños; por tanto, decía Brandl, ¿por qué no comenzar con ellos?

El proyecto fracasó. Pero más tarde, en ese mismo año, el gobernador Perpich decidió que era necesario establecer un plan de reforma de la educación. Cuando sus principales colaboradores le llevaron las ideas de Johnson, Kolderie, Nathan y su grupo, Perpich se abalanzó literalmente sobre ellos. Allí donde otros gobernadores sólo hubieran visto trampas políticas, Perpich vio instintivamente la verdad. Inmediatamente después en la sesión legislativa, en un desayuno con la Liga de Ciudadanos, confesó su propósito de permitir que los niños de Minnesota asistieran a cualquier escuela que eligieran, cualquier-

ra que fuese el distrito. Todo el sistema educativo se conmovió.

Tras un acalorado debate, el Parlamento no aprobó el proyecto. Pero pasó por alto una cláusula de otro proyecto de educación —redactado por un legislador— que permitía a los estudiantes de distintas edades utilizar en una universidad los dólares de su Estado para educación y terminar la escuela secundaria mientras obtenían créditos dobles. Oculta dentro de un largo proyecto, la medida sobrevivió. Repentinamente, los estudiantes de 16 y 17 años de las escuelas públicas de Minnesota se vieron ante la posibilidad de elegir.

En el primer año del programa, sólo unos 3.600 estudiantes —el 2 por ciento de los que podían hacerlo— aprovecharon esta ventaja. Algunos se inscribieron en la universidad; otros sólo siguieron uno o dos cursos universitarios.⁴² Pero tanto a ellos como a sus padres les encantó. Una encuesta entre los participantes de los dos primeros años mostró que el 95 por ciento estaba satisfecho o muy satisfecho, que el 90 por ciento opinaba que había aprendido más con el programa que si sólo hubiesen seguido cursos en la escuela secundaria y que el 87 por ciento de los padres informaba de que sus hijos dedicaban más tiempo a estudiar para sus cursos universitarios que para los de la escuela secundaria. No todos los participantes pertenecían a la elite: el 60 por ciento eran estudiantes de segunda, tercera o cuarta categoría. Más de la mitad de esos participantes fueron calificados en sus cursos universitarios con alguna de las dos categorías más altas.

En 1986, el sistema educativo trató de vaciar de sentido el programa, pero la maniobra quedó al descubierto. Cuando los valedores del programa organizaron reuniones para denunciarla, cuenta Curtis Johnson, «los padres marcharon en masa al Parlamento estatal»:

No dejarían que tal cosa sucediera. Los estudiantes, uno tras otro, se presentaban para declarar: «Esto me cambió la vida. Yo me

42. Jessie Montano, «Choice Comes to Minnesota», en Joe Nathan, comp., *Public Schools by Choice*, St. Paul, Minn., Institute for Learning and Teaching, 1989, págs. 165-180.

aburría, no me interesaba la escuela, ni siquiera pensaba en ir a la universidad, y esto me despertó a la vida». Los padres se presentaban para declarar: «Antes no podía hacer que mi hijo estudiara, y ahora no puedo pararlo».

En 1987, había 5.700 estudiantes que participaban (alrededor del 5 por ciento de los que estaban en condiciones de hacerlo en todo el Estado);⁴³ el 10 por ciento en Minneapolis. Aproximadamente la cuarta parte asistía a la universidad a tiempo completo.⁴⁴ Enfrentadas con una competencia muy real por sus estudiantes —y lo que es más importante, por los dólares que éstos se llevaban— las escuelas secundarias de Minnesota dieron su respuesta. En tres años,⁴⁵ cuadruplicaron la cantidad de cursos avanzados de formación ocupacional que ofrecían. Más de 50 escuelas secundarias crearon cursos cooperativos con escuelas postsecundarias, que se dictaban en el campus de la escuela secundaria. Algunas escuelas empleaban la instrucción por televisión interactiva.

En 1987, Perpich consiguió que se aprobara un segundo proyecto, que permitía que los estudiantes entre 12 y 21 años que no progresaban en una escuela asistieran a otra, siempre que el cambio no incidiera negativamente en el proceso de integración. El Estado anunciaba el programa con el siguiente eslogan: «Los estudiantes a punto de abandonar la escuela no necesitan una lección, necesitan una alternativa». En los dos primeros años, 3.000 jóvenes participaron en este programa. *La mitad de ellos volvían a la escuela después de haberla abandonado*. En otras palabras, con el simple recurso de permitirles elegir, en sólo dos años, Minnesota consiguió devolver a la escuela a 1.500 estudiantes que ya no lo eran.⁴⁶

A continuación Minnesota abrió el programa a los adultos que no habían terminado su ciclo escolar. Sus opciones incluían

43. *Ibid.*, págs. 176-177.

44. Joe Nathan, «Prime Examples of School-Choice Plans», *Wall Street Journal*, 20 de abril de 1989.

45. Montano, «Choice comes to Minnesota».

46. Joe Nathan, en «The Right to Choose», pág. 22.

centros de aprendizaje por áreas y programas alternativos, diseñados especialmente para quienes deseaban otra cosa que la escuela secundaria tradicional. Algunos están regidos por escuelas o empresas privadas en régimen de contrato con distritos escolares. Uno es una nueva escuela secundaria de Minneapolis que funciona por la noche. Una vez que se incorporaban a los programas,⁴⁷ el porcentaje de estudiantes que esperaba graduarse e ingresar en la universidad o en formación vocacional se duplicó con creces.

En 1988, el Parlamento aprobó finalmente el programa de plena elección de Perpich, que dejaba a los estudiantes en libertad para ir a una escuela de cualquier otro distrito, con la condición de que el distrito receptor tuviera plazas disponibles y el traslado no dañara los esfuerzos de integración. Todos los dólares públicos asignados al estudiante le seguían ahora al otro distrito. Los padres debían llevar al alumno hasta el límite del distrito a cuya escuela asistía, pero en el caso de una familia de bajos ingresos, el Estado pagaba el transporte público.

En el curso escolar 1990-1991, tuvieron que participar por primera vez todos los distritos. Ese otoño, 6.134 alumnos solicitaron abandonar su distrito. Otros 6.000 escogieron la opción universitaria, mientras que casi 8.000 se inscribían en los centros de aprendizaje por áreas, 3.000 eligieron los programas alternativos y 750 los programas alternativos que operaban en régimen de contrato con los distritos escolares. En total, 24.000 de los 720.000 estudiantes de Minnesota ejercían el derecho a elegir. Tal vez otros 30.000 ejercieron ese derecho *en el interior de sus respectivos distritos*.⁴⁸

En conjunto, se puede suponer sin riesgo de error que del 5 al 10 por ciento de los estudiantes de escuelas públicas de Minnesota optaron, de una u otra manera, por cambiar de escuela. De ahí que, incluso en el primer año del programa, las escue-

47. Peter Hutchinson, Babak Armajani y John James, *Enterprise Management: Designing Public Services As if the Customer Really Mattered*, Minneapolis, Center of the American Experiment, 1991, pág. 14.

48. Para las estadísticas sobre participación en las opciones abiertas de inscripción: Minnesota Department of Education.

las se enfrentaran con una auténtica amenaza de pérdida de estudiantes. Curtis Johnson lo cuenta en estos términos: «Esto cambia los temas de conversación de la junta. En vez de discutir durante 45 minutos acerca de qué cortadora de césped conviene comprar, se preguntan de pronto: “¿Estamos ofreciendo algo que alguien escogería si pudiera elegir?”».

Un distrito reabrió una escuela que había cerrado porque, en respuesta al cierre, una gran cantidad de estudiantes abandonaba el distrito. Otro, que había tratado de disuadir a sus estudiantes de que escogieran el camino de la universidad, terminó por cambiar de actitud y crear todo un paquete de programas de formación profesional avanzada y de universidad-en-la-escuela. «Tan pronto como nuestra gente vio que los muchachos se marchaban y no podíamos detenerlos —confió un administrador a Ted Kolderie— decidimos que teníamos que hacer algo por nosotros mismos.»⁴⁹

En un distrito suburbano con una larga historia de demandas obstruccionistas de parte de los padres y en donde resultaba imposible aumentar los impuestos sobre la propiedad, 200 estudiantes anunciaron que se marchaban. El superintendente entrevistó personalmente a las 200 familias y los electores aprobaron un aumento de impuestos del 70 por ciento. El distrito desarrolló una estrategia coherente para competir con los suburbios vecinos, centrado en la utilización de la tecnología en clase.

En 1991, Kolderie, Johnson y sus aliados consiguieron que el Parlamento aprobara un proyecto que permitía la creación de escuelas públicas nuevas por grupos de maestros. En los mercados verdaderamente competitivos —argumentaban—, gran parte de la competencia significativa proviene de nuevas empresas que han descubierto un modo mejor de complacer a los consumidores. Esto resulta particularmente importante en educación, pues muchos padres no quieren que sus hijos tengan que

49. Ted Kolderie, *Beyond Choice to New Public Schools: Withdrawing the Exclusive Franchise in Public Education*, Washington D.C., Progressive Policy Institute, noviembre de 1990.

realizar largos viajes para ir a la escuela. De ahí que sus verdaderas opciones sean limitadas, a menos que surjan nuevas escuelas en su zona.

Kolderie lo explica en estos términos: «La opción de escuela no cambiará por sí sola; lo que necesita es abrir el sistema a gente emprendedora que desee instaurar escuelas innovadoras de nuevo cuño». En algunos sitios, como East Harlem, los líderes de distrito se aseguran de que esto ocurra. Pero en muchos sitios, señala Kolderie, «la capacidad y la voluntad del distrito de instaurar nuevas escuelas está condenada a sufrir las limitaciones impuestas por... su deseo de no poner en peligro las otras escuelas de su propiedad». La respuesta, concluye Kolderie, es un sistema bajo el cual los distritos y los Estados puedan programar nuevas escuelas creadas por maestros, padres u organizaciones privadas. El proyecto de Minnesota, en realidad un compromiso político, es sólo un programa piloto. Sólo permite 8 escuelas de nuevo cuño, creadas sólo por maestros y con autorización exclusiva de juntas escolares. Pero es un comienzo.

El sistema de elección de Minnesota tiene otros límites. Manda competir entre distritos, pero no *en el seno de* cada distrito. (Sin embargo, los grandes distritos del Estado ofrecen un vasto abanico de opciones, mientras que los distritos más pequeños suelen tener únicamente una *junior high school* y una escuela secundaria.) Manda implantar el sistema de elección, pero no brinda opciones: presiona para que las escuelas diversifiquen sus programas y estilos de enseñanza, pero no manda la descentralización de la autoridad que facilitarían estos cambios. Y no obliga a los distritos escolares a abrir y cerrar escuelas, como hace el distrito 4 en East Harlem. Es raro que las escuelas que más se destacan y que más estudiantes atraen, crezcan o se reproduzcan. Es raro que las escuelas de pobre rendimiento cierren para volver a abrir bajo una nueva dirección.

Sin embargo, el sistema de Minnesota constituye una revolución en la educación pública. En unos pocos años, convenció de sus virtudes a la mayoría de los habitantes de Minnesota. Cuando, en 1985, el gobernador Perpich propuso por primera

vez la elección,⁵⁰ sólo alrededor de un tercio de los encuestados apoyó la idea. En 1989, la apoyó el 60 por ciento. Y más revelador aún es el hecho de que, en una encuesta realizada por la Minnesota Education Association,⁵¹ el 60 por ciento de los maestros apoyó el sistema de elección.

El problema de la equidad

Tal vez la mayor objeción a la competencia entre escuelas sea la que se funda en una preocupación por la equidad. Es seguro que un mercado puramente competitivo —por ejemplo, un sistema irrestricto de becas— produciría consecuencias no igualitarias, pues los ricos agregarían dinero a sus becas y comprarían la mejor educación de que pudieran disponer. Muchos otros no podrían hacerlo, y el mercado educativo terminaría segregándose por niveles de ingreso.

Creemos que esto sería un error. Nuestras escuelas públicas existen para proveer educación, pero también existen para reunir a niños de todos los grupos sociales. Esta mezcla de clases sociales y de razas es de extrema importancia en una democracia; sin ello, perdemos nuestra capacidad para comprender a quienes son diferentes de nosotros y empatizar con ellos. Si esto ocurre, nuestra sociedad no tardará en perder su capacidad para ocuparse de quienes necesitan ayuda. Dejamos de ser una comunidad para convertirnos en un mero conjunto de individuos.

No cabe duda de que, mediante reglas, el gobierno puede estructurar de diferente manera cualquier mercado. Verne Johnson, otro líder del movimiento reformista de Minnesota, lo expresa con toda claridad:

No estoy a favor de *laissez faire*. Estoy a favor de la competencia controlada. La política pública debe controlar absolutamente qué clase de competencia es la que tiene lugar, y la política y la fi-

50. Nathan, «Prime Examples.»

51. Rebecca Woosley, «School Choice Benefits Students, Teachers», *Wingspread Journal*, otoño-invierno de 1990, págs. 1-5.

nanciación pública deben ocuparse de quienes no tienen suficiente dinero. La desregulación de todo implica que la gente con dinero gana y el resto pierde, y esto no podemos permitirlo. En segundo lugar, no se puede permitir la competencia destructiva; por ejemplo, es necesario tener consumidores informados, y el gobierno tiene que preocuparse por ello. Dentro de esos parámetros, cuanto más energía se pueda inyectar en fuerzas del mercado como la competencia, tanto mejor.

En un sistema universal de becas, se puede prohibir que las escuelas que las acepten cobren una matrícula superior a la beca y se les puede exigir un cierto grado de equilibrio racial. Pero, dado el riesgo de que el proceso político cree un sistema universal de becas sin tales controles, será más fácil mantener la equidad en el marco de un sistema de escuela pública.

Naturalmente, incluso los sistemas de elección pública deben estructurarse cuidadosamente a fin de asegurar la equidad. Los padres necesitan información fiable acerca de la calidad de cada escuela y es menester realizar esfuerzos especiales para lograr que esa información llegue a los padres de bajos ingresos y pobre nivel de educación. Los estudiantes necesitan transporte gratuito. Debe preservarse la integración, algo que muchos distritos cumplen estableciendo porcentajes mínimos en cada escuela para estudiantes pertenecientes a grupos minoritarios.

Algunos de los que se oponen a la elección de escuela pública temen que los estudiantes de bajos ingresos, cuyos padres estén tal vez en peores condiciones para realizar opciones informadas o estén menos interesados en una educación de calidad, quedarán atrás y reducidos a las escuelas de los barrios pobres, mientras que los mejores estudiantes huyen de ellas. Esto es precisamente lo que ocurre con el viejo sistema, por supuesto. Quienes tienen recursos financieros van a escuelas privadas o a los suburbios, mientras que los que no los tienen quedan atrapados en su situación.

Quienes defienden el sistema de opciones en East Harlem y Minnesota sostienen que su enfoque produce el efecto exactamente opuesto, a saber, que la competencia obliga a mejorar a las escuelas que no funcionan bien, o bien obliga al distrito a

cambiar su gestión. «En realidad no trabajamos para el 2 o el 5 por ciento de los que se marchan —dice Verne Johnson—. Trabajamos para el 95 por ciento que aún está allí, para potenciar y revitalizar el sistema.» East Harlem es una demostración viva al respecto. La competencia ha revitalizado realmente el sistema. Las escuelas que funcionaban mal mejoraron, los equipos directivos que funcionaban mal fueron reemplazados. A los estudiantes de las escuelas con peor calidad de enseñanza no se los abandonó, se los recuperó.

Lo mismo ocurre en casi cualquier mercado, siempre que los competidores tengan que competir por sus fondos. En la educación superior, por ejemplo, los peores estudiantes terminan en las escuelas con niveles más bajos, pero esas escuelas no degeneran necesariamente. Puesto que se enfrentan a la competencia —y puesto que podrían ir a la quiebra— se esfuerzan constantemente por mejorar. (No es éste el caso de las instituciones públicas a las que se garantiza una cierta cantidad de estudiantes o un cierto montante de soporte financiero. La verdadera competencia significa la competencia por estudiantes y *también* por fondos.)

Hasta la industria automotriz demuestra el poder de la competencia para mejorar sus modelos económicos. Durante la década de los cincuenta y los sesenta, cuando General Motors, Ford y Chrysler se enfrentaron con muy poca competencia extranjera y se repartieron tácitamente el mercado norteamericano para eludir la persecución antitrust, los modelos económicos se deterioran. Los tres grandes tenían muy poco incentivo financiero para buscar nuevos clientes en ese tipo de coches, de modo que el Falcon y el Comet degeneraron en el Pinto y el Vega. Pero, cuando los japoneses invadieron el mercado con alternativas reales que se hacían con clientes reales, Detroit respondió. Hoy en día, los consumidores de coches económicos gozan de mayores opciones, mejor calidad y precios más bajos (en dólares de valor constante) que nunca.

Algunos críticos temen que las escuelas, si tienen que competir, adulen a los jóvenes para atraer más estudiantes, tal vez enseñando por televisión o dedicando la mitad del día a los deportes. Sin embargo, en un sistema que continúa «timoneado»

por el Estado y por las juntas escolares locales, los niveles básicos establecidos hacen muy difícil esa conducta. En todo caso, se trata de temores exagerados. Cuando el Distrito 4 de East Harlem abrió una «escuela de deportes» que utilizaba los deportes como señuelo, pero ofrecía una rigurosa formación académica, la mayor parte de los padres pertenecientes a minorías pobres de East Harlem no dejaron que sus hijos fueran a ellas por temor a que no recibieran una buena educación. Finalmente, el distrito tuvo que cambiar el nombre de la escuela.

Otro argumento común es el que sostiene que los pobres no escogerán sobre la base de una buena información acerca de las escuelas. Todos los defensores del sistema de elección están de acuerdo en que es necesario un sistema agresivo de información que vaya más allá del envío por correo de material escrito. En sitios como East Harlem y Cambridge, Massachusetts, que tienen muchas familias con bajos niveles de ingresos, dichos sistemas funcionan con toda claridad. «Los críticos dicen que el sistema de elección no puede funcionar en las escuelas de los sectores más deprimidos de la ciudad porque los padres carecen de la educación necesaria para realizar elecciones con suficiente conocimiento», observa Sy Fliegel, uno de los pioneros del sistema de elección en East Harlem:

Estamos equivocados. Los padres de la minoría del sector deprimido de la ciudad no tienen menos interés que los padres de clase media en que sus hijos sean educados en escuelas estimulantes, ordenadas y emprendedoras, ni son menos capaces de elegir esas escuelas cuando se pone la información a su alcance... A menudo la escolarización representa la única vía de escape de una situación mucho más desesperada.

Suministramos a los padres calificaciones en lectura y en matemáticas, así como la situación de las escuelas secundarias. Nuestros padres y nuestros muchachos saben quiénes son los mejores maestros y cuáles son las mejores escuelas. Eligen sobre la base de la experiencia, la transmisión persona a persona y la información pública acerca de las escuelas.

En East Harlem, el sistema de elección amplió a los hijos de negros pobres y de hispanos las oportunidades normalmen

te reservadas hasta entonces a los niños blancos de clase media. Si nos quitamos de los ojos las vendas ideológicas y miramos la realidad sin prejuicios, resulta evidente que el sistema de elección, si éste se diseña correctamente, no sólo no amenaza la equidad, sino que la *incrementa*. Dice Ted Kolderie: «Ahora hay elección. Puedes ir a la escuela privada o puedes mudar tu residencia a otro distrito, y esto es en realidad lo que hace la gente permanentemente. Incluso puedes ir a un montón de escuelas públicas sin mudarte, siempre que estés dispuesto a pagar matrícula. De modo que la elección existe, pero en relación con los ingresos de tu familia».

Éste es el argumento que, en última instancia, esgrimen Kolderie, Perpich y sus aliados para convencer a los sindicatos de maestros de Minnesota. Curtis Johnson recuerda: «Decimos: “Los que pueden permitírselo, tienen realmente elección. De modo que lo que quieres es negar su extensión a los pobres ¿no es cierto?”». Y este argumento se impuso.

LA GESTIÓN DE LA COMPETENCIA

Como ha quedado claro tras el análisis que se acaba de realizar, la competencia debe estructurarse y gestionarse cuidadosamente para que funcione bien. Lo mismo que en educación, cualquier mercado no regulado genera desigualdad. Las organizaciones que venden servicios, ya se trate de formación ocupacional, ya de transporte, ya de guarderías, tienen a «cribar» los negocios más rentables: los individuos que necesitan menos formación, las rutas de autobús que más pasajeros transportan, los padres que pueden pagar la guardería de sus hijos.

Eso es exactamente lo que sucede hoy día con el cuidado de la salud. Los hospitales con fines de lucro rechazan a los pacientes que no tienen seguro y los envían a hospitales públicos superpoblados. Las consecuencias de esta práctica, conocida como *dumping* de pacientes, pueden ser graves. En un estudio realizado en un hospital público de Dallas, que abarca un período de seis meses, el 77 por ciento de los pacientes transferidos de

otros hospitales no tenía seguro.⁵² En otras palabras, los hospitales, por norma, rechazaban a los pacientes con seguro y los enviaban a un hospital público que los recibiera. Once de ellos murieron por el camino.

Una forma diferente de desigualdad puede amenazar a quienes trabajan para los proveedores de servicios en régimen de competencia. Detenidos estudios indican que los salarios que pagan los gobiernos y los contratistas privados son, en promedio, perfectamente comparables.⁵³ Pero hay estudios que sugieren que los contratistas ofrecen menos beneficios, como el de seguro de salud.⁵⁴ Además, los gobiernos suelen tener una actitud mucho más decidida que los contratistas privados a favor de la promoción de los grupos minoritarios y de las mujeres.

Sin embargo, la competencia cuidadosamente estructurada puede producir resultados más igualitarios que la prestación del servicio por un monopolio público. A los contratistas se les puede exigir, por ejemplo, que ofrezcan salarios y beneficios comparables y que promuevan una acción afirmativa. Esto es importante para que los valores que abrazamos por intermedio de nuestros gobernantes no se pierdan cuando esos gobernantes se valgan de contratos en régimen de competencia.

A los contratistas también se les puede exigir que sirvan a todos los segmentos del mercado, que eviten la selección exclusiva de los consumidores más rentables. Con ocasión del estudio sobre recogida de basuras de la National Science Foundation, E. S. Savas descubrió que, en realidad, la competencia aumenta la equidad de la prestación del servicio, porque, de hecho, las agencias públicas discriminaban. Cuando las fuerzas municipales no podían cumplir con plazos estipulados y se negaban a pagar horas extras, sencillamente dejaban de atender alguna zona, que a menudo estaba entre las más pobres, ya que son las que tenían menos influencia política. Con un contratis-

52. Elizabeth Hudson, «Stemming the Tide of Patient Dumping», *Washington Post Weekly Edition*, 4-10 de abril de 1988, pág. 35.

53. Stevens, *Delivering Municipal Services Efficiently*.

54. Jonathan Marshall, «Troubled Cities Put Services Out to Bid», informe sobre un estudio realizado por la National Commission for Employment Policy en 1989.

ta no sucedía tal cosa, porque el contratista no tenía otra opción que cumplir su contrato. «Es un trabajo que hay que hacer, y no un conjunto de barrios a tratar de diferente manera según su poder político», dice Savas.

Si no están cuidadosamente estructurados, los mercados que parecen competitivos pueden sucumbir también bajo el peso del monopolio. Tanto en el sistema de contratación como en el de adquisición, por ejemplo, hay proyectos tan vastos que, para todos los fines prácticos, es imposible cambiar de proveedor una vez comenzado el trabajo. Los contratistas del ámbito de defensa que construyen submarinos y otras naves gozan de esta protección, lo cual explica que sus costes asciendan sin límites y parezcan impermeables a las sanciones. Un problema parecido se presenta en relación con las corporaciones privadas que contratan la administración de cárceles, muchas de las cuales exigen contratos por veinte o treinta años. «Hay razones para temer que, en lugar de ser competitivas al estilo de la industria de recogida de basuras», dice John D. Donahue en *The Privatization Decision*, la administración de cárceles sea competitiva al estilo de la industria submarina, lo que equivale a decir nada competitivas.»⁵⁵

Incluso cuando las empresas privadas no tienen monopolios, a veces desarrollan el poder político suficiente como para ahogar la competencia. En el transporte público,⁵⁶ las compañías de autobuses privadas invierten importantes sumas de dinero para influir en los Parlamentos en vistas a la obtención y renovación de sus contratos. En la recogida de basuras, las grandes empresas privadas utilizan su poder para oponerse a las políticas que tienden a reducir el volumen de basuras o a reciclarlas. Hasta en la atención ambulatoria,⁵⁷ las empresas privadas tratan de limitar la competencia.

55. John D. Donahue, *The Privatization Decision*, Nueva York, Basic Books, 1990. (Trad. cast.: *La decisión de privatizar*, Barcelona, Paidós, 1991.)

56. Véase Elliott D. Sclar, K. H. Schaeffer y Robert Brandwein, *The Emperor's New Clothes: Transit Privatization and Public Policy*, Washington D.C., Economic Policy Institute, 1989, págs. 19-24.

57. Bill Jameson, ex director del Departamento de Seguridad Económica de Arizona, nos dijo: «Los centros privados de atención diurna con fines de lucro hicieron todo

Todo esto sugiere que sería prudente que los gobiernos negaran a las empresas con las que realizan negocios en grandes volúmenes, el derecho a tramar políticamente entre bambalinas o a contribuir para las campañas políticas. Estas prohibiciones podrían presentar problemas constitucionales si se las aplica por ley a todas las empresas privadas, pero no cabe duda de que se las puede incorporar en contratos específicos. Si una compañía aspira a trabajar en el sector público, ha de convenir simplemente en renunciar a cualquier esfuerzo para influir en la política pública de las áreas relacionadas con su actividad. El conflicto de intereses es evidente.

Nada de esto implica que los monopolios públicos no deban vigilarse con el mismo celo. En 1990, los directores de Correos enviaron enormes cantidades de correspondencia con franqueo gratuito para presionar al Congreso a favor de una subida de las tasas. Los administradores de escuela de Chicago solicitaban la eliminación del programa de reforma que les arrebató la seguridad de por vida en su puesto de trabajo. Un sindicato de empleados públicos de Michigan trató de bloquear la contratación estatal de formación ocupacional para beneficiarios de asistencia social. Rural Metro, una empresa privada que tiene a su cargo la gestión de departamentos contra incendios en unas treinta comunidades, ha sido amenazada tan a menudo por los sindicatos, que no se presentará jamás a una licitación en competencia con un departamento contra incendios sindicalizado. En general, la amenaza es más o menos ésta: «Si os metéis aquí, recogeremos dinero de todos los sindicatos del país y os crearemos problemas en vuestro propio terreno». Puede que los sindicatos dispongan de menos dinero que las grandes cor-

lo que pudieron para evitar que contratáramos a madres que cogían pocos niños. Mi idea era que cuantos más niños pudiéramos poner en guarderías, mejor sería, pues es un ambiente adecuado. Pero ellos se presentaron ante el Parlamento y trataron de prohibirnos que lleváramos niños a esos hogares. También trataron de evitar que trabajásemos con escuelas para la atención postescolar. Decían que era una competencia desleal de parte del sector público, porque las escuelas están subsidiadas... Durante un año consiguieron paralizar todo intento de autorizar escuelas, ¡pero esto sí que es recibir atención!

poraciones, pero los empleados públicos votan en una proporción superior al doble que el público general.⁵⁸

Pero la competencia existe, independientemente de lo que hagan nuestros gobiernos. En el mercado tan rápidamente cambiante de hoy en día, el sector privado está desplazando aceleradamente del mercado a las organizaciones públicas. Las escuelas públicas están perdiendo terreno a favor de las escuelas privadas.⁵⁹ El servicio oficial de Correos está perdiendo terreno frente a Federal Express y a UPS. Las fuerzas policiales públicas están perdiendo terreno frente a las empresas privadas de seguridad, que hoy emplean a los dos tercios del total del personal de seguridad de la nación.

Podemos ignorar esta tendencia y seguir con las cosas como de costumbre, contemplando cómo cada vez menos gente utiliza las instituciones públicas. Podemos permanecer sentados, indolentes, mientras se despliega un círculo vicioso en el que cuanto menos sea la gente que dependa del gobierno, menos interés tendrá en financiarlo; cuanto menos financiado esté, peor funcionará, y cuanto peor funcione, menos gente dependerá de él. O bien podemos despertar —como lo han hecho ciertos líderes de espíritu empresarial desde Phoenix a East Harlem y a Minnesota— y abrazar la competencia como instrumento para revitalizar nuestras instituciones públicas.

La elección no es tan severa como lo sería un mercado competitivo: competir o morir. Pero es bastante severa. Nuestro sector público puede aprender a competir, o bien puede estancarse y encogerse hasta que sus únicos clientes sean los que no pueden permitirse otra cosa.

58. Associated Press, «Post Offices Use Free Mail to Lobby», *Boston Globe*, 5 de julio de 1990.

59. William C. Cunningham, John J. Strauchs y Clifford W. Van Meter, *Private Security Trends 1970 to 2000: The Hallcrest Report II*, Boston, Butterworth-Heinemann, 1990, págs. 229, 230.