

CAPÍTULO 7

EL GOBIERNO DE CORTE EMPRESARIAL: GANAR EN LUGAR DE GASTAR

La rebelión de los impuestos... ha venido para quedarse. Hemos de garantizar ingresos futuros mediante la creación de nuevas fuentes de recursos.

GALE WILSON, antiguo gestor de la ciudad de Fairfield, California¹

En 1990, la Ace-Federal Reporters, Inc., ofreció pagar a la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) (Comisión Reguladora de Energía Federal) por tener el privilegio de transcribir sus juicios. Ace había descubierto, en el transcurso de los ocho años anteriores, que podía conseguir grandes beneficios vendiendo transcripciones a las miles de empresas legales que cada año pleiteaban ante la FERC. Cuando la FERC² recibió el contrato en 1990, tres de los competidores de Ace ofrecieron hacer el mismo servicio gratuitamente. Pero Ace los superó: se comprometió al pago de 1,25 millones de dólares.

FERC rechazó la oferta. Como explicaron los funcionarios, no podían aceptar el dinero. Tendrían que entregarlo al Tesoro, y asimismo tendrían que contratar un funcionario para que llevara las cuentas y controlara el contrato. Dicho de otro modo, para FERC se trataba de un gasto, no de una fuente de beneficios. ¿A quién podía interesar?

Ace por supuesto los demandó. «Nunca pensé que vería el día en que tendría que demandar al gobierno para forzarlo a coger dinero», rumió su abogado.

Se trata de un ejemplo particularmente notorio, pero casos semejantes se ven cada día del año, en prácticamente todos los

1. Ray Vicker, «Fairfield, Calif., Relies on Business Savvy to Raise Revenues in Wake of Tax Revolt», *Wall Street Journal*, 24 de noviembre de 1982, pág. 56.

2. Dale Rusakoff, «The Government's Not Like You or Me», *Washington Post*, 15 de febrero de 1990, pág. A 23.

gobiernos de América. Nuestro sistema de presupuestos conduce a la gente a gastar dinero, no a recaudarlo. Y nuestros empleados hacen el favor. En el gobierno americano tenemos 15 millones de gastadores entrenados, pero poca gente que haya sido formada en vistas a ganar dinero. En la mayoría de los gobiernos poca gente, ajena a los departamentos de finanzas e ingresos, piensa en los ingresos. Nadie piensa en los *beneficios*.

El clásico funcionario público, en realidad, se ofende si alguna vez, a causa de que el sistema presupuestario no alcanza, o a la rebelión frente a los impuestos, tiene que preocuparse por los beneficios. La policía, los bibliotecarios y los asistentes sociales, la mayoría de ellos, creen que hacen un trabajo divino y que el público debe agradecerse. A veces su opinión está justificada. Pero ¿pueden imaginarse la creatividad que alcanzarían si pensarán tanto en como *ganar* dinero como lo hacen en *gastarlo*?

Muchos lectores recordaran las Olimpiadas³ de 1984. Ocho años antes, en Montreal, los Juegos Olímpicos habían finalizado con una deuda pública de mil millones de dólares; deuda que el gobierno de Canadá estará pagando hasta el año 2000. Pero el comité organizador de los Juegos Olímpicos de Los Angeles, formado en la época en que se aprobó la Propuesta 13 en California, comprendió que los ciudadanos de Los Angeles no estaban dispuestos a pagar mil millones de dólares para sufragar los Juegos Olímpicos. Por lo que dedicó tres años a convencer al Comité Olímpico Internacional de que podían acabar con el patrón de 85 años y financiar las Olimpiadas sin dinero público.

Finalmente el Comité Olímpico aceptó, y los organizadores pusieron manos a la obra. Reciclaron viejas ayudas. Salieron en busca de *sponsors* corporativos. Reclutaron 50.000 voluntarios, no sólo para aparcar coches, sino para organizar el transporte, alimentar a las miles de personas provenientes de 118 países, y para colaborar en un sistema antiterrorista muy sofisticado. El comité organizador, dirigido por el promotor cívico Peter Ueberroth, pintó una visión que implicaba no sólo gastar dinero sino

3. Peter Ueberroth, *Made In America* (Nueva York: William Morrow and Co., 1984).

también ganarlo. Los Juegos Olímpicos de 1984 se saldaron con unos beneficios de más de 225 millones de dólares.

Muy presionados por la rebelión de los impuestos de la década de los setenta y los ochenta, así como por la crisis de los inicios de la década de los años noventa, los gobiernos empresarios están siguiendo cada vez más el ejemplo de Ueberroth. Van a la búsqueda de ganancias no basadas en los impuestos. Están sopesando su vuelta a la inversión. Están reciclando su dinero, gastando el 15 ó 20 por ciento que puede ser redistribuido. Algunos incluso dirigen empresas que persiguen beneficios.

- El Milwaukee Metropolitan Sewerage District (El Departamento de Alcantarillado del Distrito Metropolitano de Milwaukee) transforma cada año 60.000 toneladas de residuos en fertilizantes, y los vende generando ganancias de 7.5 millones de dólares.
- Phoenix gana 750.000 dólares anuales extrayendo el gas metano generado por una gran planta de tratamiento de aguas y vendiéndolo, para calefacción doméstica y gas de cocina, a la ciudad de Mesa.
- Chicago ha convertido unas pérdidas de 2 millones de dólares en ganancias de 2 millones de dólares contratando a una compañía privada la recogida de coches abandonados. La ciudad gastaba 24 dólares por coche; ahora la compañía privada paga 25 dólares por el privilegio de llevarse un coche.⁴
- La St. Louis County Police (Policía del Condado de San Luis)⁵ ha puesto a punto un sistema que permite dictar sus informes en lugar de escribirlos. Luego el departamento ha dado la licencia del *software* a una compañía privada, recaudando unos beneficios de 25.000 dólares cada vez que ésta lo vende a otro departamento de policía.
- El Washington State ferry system (organismo a cargo de

4. Katherine Barrett y Richard Greene, «American Cities: A Special Report», *Financial World*, 19 de febrero de 1991, pág. 22.

5. Fred Jordan, *Innovating America* (Nueva York: Ford Foundation, 1990), pág. 48.

los *ferrys* del Estado de Washington) generó 1 millón de dólares al año, en nuevas ganancias, a principios de la década de los años ochenta renegociando su contrato del servicio de comidas; más de 150.000 dólares al año negociando un contrato de venta de anuncios en los edificios de la terminal; y otros 150.000 dólares por año al establecer un contrato por el cual podían operar tiendas libres de impuestos en sus dos barcos internacionales.

- Paulding County,⁶ en Georgia, construyó una prisión de 244 camas, cuando solo necesitaba 60 camas más, para poder cobrar 35 dólares por noche a otras jurisdicciones que tuvieran que hacer frente a falta de camas. En el primer año de negocio de la cárcel, se recaudaron 1,4 millones de dólares; 200.000 dólares más que los costes de explotación.
- Departamentos de policía de corte empresarial de California están ganando dinero alquilando habitaciones de motel como cárceles de fin de semana. A menudo los tribunales permiten que las personas condenadas por conducir borrachas cumplan su condena los fines de semana. Algunos departamentos de policía reservan edificios de habitaciones de motel baratas, pagan a alguien para que se sienta en el exterior, asegurándose de que todo el mundo está en su habitación, y alquilan las habitaciones, como celdas, a conductores convictos, a 75 dólares la noche.

LLEVAR EL ACICATE DEL BENEFICIO A LA UTILIDAD PÚBLICA

A principios de la década de los años setenta, Ted Gaebler trabajaba en Columbia, Maryland, la «nueva ciudad» construida por el promotor James Rouse, del Boston's Quincy Market y el Baltimore's Inner Harbor Fame. Columbia fue creada por una corporación privada, no por un organismo público. Se trató del primer experimento de Rouse en el uso de las prácticas del mundo de los negocios para solucionar problemas públicos.

6. Tom Watson, «Lockups for Lease», *Boston Globe*, 16 de mayo de 1991.

Gaebler aprendió muchas lecciones a la sombra de Rouse, pero quizá lo más importante fue el poder del acicate de los beneficios. Gaebler y sus colegas en ocasiones se veían acuciados por algún problema, les rechinaban los dientes y se encontraban en un callejón sin salida. Rouse entraba y preguntaba: «¿Qué beneficios podemos obtener resolviendo este problema?» Dicha pregunta invariablemente liberaba una gran creatividad.

Siete años más tarde, Gaebler se convirtió en gestor de la ciudad de Visalia. Sesenta días después de haber tomado las riendas, la Propuesta 13 eliminaba el 25 por ciento de los beneficios por impuestos de la ciudad. Por lo tanto Gaebler empezó a hacerse la pregunta de Rouse. Cuando la escuela del distrito precisó 1,4 millones de dólares para construir una nueva escuela, Gaebler se preguntó qué podía poner sobre la mesa. Meses más tarde, tras una compleja serie de compra de terrenos y negociaciones, logró un canje y venta de cuatro parcelas que dejaron al distrito 1,2 millones de dólares y una excelente ubicación para su nueva escuela, y a la ciudad con propiedad comercial con un valor de más de 1,5 millones de dólares.

«Otras ciudades llevan a cabo un proyecto y estudian cuáles serán los gastos», dice John Biane, el director de urbanismo de Visalia. «Nosotros hacemos un proyecto y vemos el dinero que podemos ganar.»

La palabra *beneficio*, evidentemente, es un anatema para los gobiernos tradicionales. Cuando un promotor público de Rhode Island empezó a vender un programa de *software* del Estado al sector privado, lo que significaba 275.000 dólares por año para el Estado, sus superiores no le animaron en esta labor extra, al no considerar que el ganar dinero fuera su trabajo. Frustrado abandonó el gobierno del Estado y montó una empresa privada; y el Estado dispersó su esfuerzo de *marketing*. Cuando el Departamento Administrativo de Minnessota negociaba un contrato con IBM para desarrollar seis «sistemas expertos» explotados por su InterTechnology Group (Grupo de Intertecnología), el fiscal general del Estado anunció que tendrían que limitar sus *royaltys*, puesto que se trataba de una organización sin ánimo de lucro.

En una época de feroz resistencia a los impuestos, ya no po-

demos mantener actitudes de esta naturaleza. Esto no significa que la mayoría de los servicios públicos deban venderse en busca de beneficios; la mayoría no deben venderse. Pero pensemos en todos los servicios públicos que benefician a los individuos: campos de golf, pistas de tenis y puertos deportivos. Normalmente los contribuyentes subvencionan estos servicios. Trabajadores de clase media subvencionan el gasto de jugar al golf o al tenis, o amarrar sus barcos. ¿Por qué no convertir dichos lugares en centros lucrativos?

Cuando Ted Gaebler llegó a Visalia, la ciudad cargaba al equipo recreativo de softball 25 dólares por temporada. Gaebler preguntó a su equipo cuánto costaba a la ciudad el programa de softball; árbitros, equipo, mantenimiento del parque, etc. Nadie lo sabía. Solicitaron un informe, y, al estilo del gobierno tradicional, tuvieron la respuesta tres años después. El softball le costaba a la ciudad 140 dólares por equipo y temporada.

Nunca nadie había votado por subvencionar la liga de hombres de softball, por lo que Gaebler pidió a su equipo que recomendara una nueva cuota. Tres semanas más tarde volvieron con una cifra: 90 dólares. «¿De dónde ha salido?, preguntó. «Bueno», contestaron «creemos que es lo máximo que puede dar de sí.» Gaebler decidió plantearse la pregunta de Rouse.

La ocasión que escogió fue una asamblea pública, en el área recreativa, sobre las cuotas del softball. Era una calurosa noche de julio y se presentaron 300 enojados jugadores de softball. Para empezar la reunión, Gaebler caminó hasta una pizarra situada en frente de la sala, borró la cifra 90 dólares y escribió 400 dólares. Una hora más tarde 300 personas se marchaban contentas por pagar 400 dólares de cuota. ¿Por qué? Porque decidieron buscar *sponsors* para los equipos, que pagarían los 400 dólares. Los jugadores ya no tenían que pagar cuotas, los comerciantes conseguían anuncios baratos y clientes leales, y la ciudad ganaba 260 dólares por equipo y temporada. Se trataba de un beneficio neto; que la ciudad invirtió en el softball femenino y en entretenimientos para la tercera edad.

En el plazo de uno o dos años la ciudad tuvo un nuevo problema: tenía 300 equipos y faltaban lavabos portátiles. Otra vez

al estilo del gobierno tradicional, el director de finanzas aseguró al director del área recreativa que si enviaba la solicitud conseguiría lavabos portátiles incluyéndolos al final de un plan de explotación de capital de cinco años. Si luego podía conseguir una garantía compartida por el Estado, en seis o siete años la ciudad podría comprar por sí misma algunos nuevos lavabos.

«Creo que no lo entiende» dijo el director del área recreativa. «Esta gente se está cargando nuestros árboles hoy.»

Habiéndose contagiado algo del espíritu empresarial, sugirió una solución: ¿Por qué no tomar 85.000 dólares de los ahorros que su departamento había conseguido (con el nuevo sistema de presupuestos) e invertir en 12 lavabos con depósito? Para pagar el agua y el sistema de alcantarillado, pondría un *stand* concesionario frente a la salida y lo alquilaría al mejor postor. La cerveza A & M ganó la concesión y en 31 meses de contrato devolvió la inversión de la ciudad. Desde entonces, generó beneficios netos; 24.000 dólares o más al año. Los jugadores no sólo obtuvieron sus lavabos, sino también tuvieron la oportunidad de comprar refrescos, cervezas y bocadillos. A & M obtuvo ganancias, pero también lo hizo la ciudad. ¿Quiénes son los perdedores de esta historia?

Fairfield,⁷ la ciudad que inventó el presupuesto dirigido a objetivos, fue incluso más agresiva. En 1976 un promotor fue a ver al gestor de la ciudad en busca de un permiso para desarrollar un pequeño centro comercial. Wilson y su equipo creían que Fairfield —emplazada sobre la autopista 80, a medio camino entre San Francisco y Sacramento— podía ser un lugar perfecto como sede de un gran almacén nacional. (Fairfield tenía, en 1976, 51.700 habitantes; hoy tiene 80.000). Crearon un permiso de redistribución, que aportó 364.230 m² con un valor de 3.6 millones de dólares, vendieron 194.256 m² al promotor, con 2 millones de beneficio, y construyeron una nueva autovía de comunicación. El promotor levantó un «superalmacen regional» con más de 76.930 m² y cinco grandes almacenes. Como parte del acuerdo, Fairfield negoció una parte de la acción: del 10

7. Entrevistas con la dirección del desarrollo de Fairfield.

al 17 por ciento del *cash flow* neto durante 65 años. Cuando la Propuesta 13 limitó los ingresos por el impuesto de propiedad, Wilson negoció un impuesto, durante 25 años, del 55 por ciento por 4.047 m² para mejoras de infraestructura, carreteras, alcantarillado, etc. Ahora aporta entre 400.000 y 500.000 dólares por año y cubre los gastos de los bonos emitidos para pagar las reformas.

Una vez abierto el almacén, en 1985, la ciudad empezó a alquilar y vender sus otras parcelas. En conjunto, según los cálculos de Fairfield, su inversión de 8 millones de dólares en compra de terrenos y costes de cambios de lugar ha generado, a mediados de 1991, 6,4 millones de dólares en ventas, 9,4 millones en el aumento del impuesto de propiedades y 15,4 millones de dólares en impuestos sobre ventas. El contrato de beneficios compartidos está generando 120.000 dólares por año, y el arrendamiento del suelo de la segunda parcela desarrollada, la Gateway Plaza, pronto estará a punto. La ciudad todavía conserva unos 141.645 m², que intenta vender o arrendar a medida que el mercado los pueda absorber.

Desde entonces Fairfield ha utilizado un enfoque semejante en sus otros proyectos de desarrollo. Cuando un constructor intenta construir un gran conjunto residencial en los límites de la ciudad, por ejemplo, la ciudad promueve una disposición del condado que dificulta construir fuera de la ciudad; luego propone un trato que convence al promotor para que construya en Fairfield. La ciudad construirá un campo de golf alrededor de los terrenos en los que podrá construir el promotor, lo que le permite aumentar el número de casas del proyecto desde 800 a 1.200. La única salvedad: el promotor ha de proporcionar tierra para el campo de golf y una escuela pública, hacer una carretera pública en el proyectado conjunto y construir el alcantarillado.

La ciudad utiliza las ganancias del campo de golf y la sede del club para pagar los 7 millones de dólares que le costó construir el campo de golf. Resultado: el promotor aumenta el valor de las casas, al estar junto a un campo de golf, y la ciudad construye su primer campo de golf público sin necesidad de subsidios de los contribuyentes.

De hecho el proyecto funcionó tan bien que la ciudad está en tratos similares con otro promotor en los que éste no solo da tierra, sino que construye un embalse. Mientras escribimos esto Fairfield está estudiando la opción de vender su primer campo e invertir los beneficios, de 20 a 25 millones de dólares, en otro centro recreativo, como pueda ser un polideportivo. «Intervenimos en el mercado creando más valor», explica el gestor de la ciudad, Charlie Long. «El campo de golf aumentó el precio de las casas al crear más valor; luego recogemos este incremento de beneficios y lo ponemos en el sector público para financiar más zonas recreativas.»

No creamos que este tipo de empresa sólo puede darse en California,⁸ Cincinnati obtiene el 17 por ciento de los beneficios de un hotel y complejo de oficinas situado en el centro de la ciudad, para el que la ciudad consiguió los terrenos y arregló la financiación; San Antonio es socio en varios proyectos de construcción, incluyendo el Hotel Sheraton; y la Metropolitan Area Transit Authority de Washington, D. C. (Área Metropolitana de Washington, D. C.), ha desarrollado negocios lucrativos con suelo situado sobre y en los alrededores de algunas de sus estaciones de metro. Orlando, Florida, incluso emprendió un proyecto en el que un promotor construyó un nuevo ayuntamiento.

El alcalde de Orlando, Bill Frederick,⁹ elegido por primera vez en 1980, en medio de una rebelión de los impuestos de cariz nacional, comprendió que sus ciudadanos querían menos impuestos (bajó el impuesto de propiedad un 29 por ciento en los diez años siguientes). Sabía que si quería hacer algo, tenía que «buscar nuevas soluciones, en particular por lo que atañe a las finanzas».

«Si Orlando hubiera tomado un 5 por ciento del Fondo General de Impuestos en 1980 y lo hubiera utilizado para financiar una serie de bonos a treinta años» explicó, «podíamos haber obtenido sólo 30 millones de dólares de proyectos por valor del capital.» Por el contrario Orlando utilizó una serie de auto-

8. Lawrence M. Fisher, «Cities Turn into Entrepreneurs», *New York Times*, 4 de abril de 1987, págs. Business 1, 19.

9. Alcalde Bill Frederick, Discurso electoral State of City, pág. 6.

rizaciones para obtener beneficios y fondos aproximadamente por un valor 2.500 millones de dólares en servicios —la mejora del aeropuerto, un nuevo pabellón de baloncesto, plantas de tratamiento de aguas, un auditorio para producciones artísticas— sin prácticamente subvenciones de los contribuyentes locales.

La coronación de todo esto fue un nuevo ayuntamiento. Para no complicarse con rentas generales, la ciudad utilizó 28.000 m² que rodeaban el viejo ayuntamiento como cebo; pidió a los constructores que compitieran por el derecho a desarrollar la tierra. El ganador, la Lincoln Property Company, estuvo de acuerdo en construir un museo estatal de 18.923 m² por valor de 32,5 millones de dólares, totalmente acabado, con su propio sistema de circuito cerrado de televisión. A cambio, obtuvo el derecho de construir dos torres de oficinas junto al ayuntamiento. El arriendo del terreno de las torres pagaría los bonos de construcción de la ciudad.¹⁰

Además, la ciudad recibiría el 20 por ciento de los beneficios netos del precio del alquiler de las oficinas a partir de cierto nivel, más el 20 por ciento de los beneficios de cualquier venta o refinanciación (si Lincoln no hacía el ayuntamiento como lo quería la ciudad, o no empezaba a pagar las rentas sobre el suelo de la primera torre de oficinas en 1992 y de la segunda en 1996, tendría que dejar un depósito de 750.000 dólares). La ciudad espera que los beneficios del proyecto paguen sus bonos de 30 años en 10 ó 12 años.

Tras 75 años, el proyecto será propiedad municipal. «Sé que 75 años parecen mucho tiempo»,¹¹ dice Lew Oliver, el director de proyectos de la ciudad. «Pero el Rockefeller Center tiene 65 años y es una de las propiedades más codiciadas de la ciudad de Nueva York.» Oliver estima que el proyecto de Orlando tendrá hacia 2070 un valor de 3.000 millones de dólares; en esa época la ciudad ya habrá recaudado unos 700 millones por rentas del suelo.

10. Lewis Oliver y Eric Smart, «Orlando's City Commons», *Urban Land* (enero 1990): 21-25; y Rowland Stiteler, «The Deal That Built City Hall», *Orlando Magazine* (diciembre 1990): 53-74.

11. Stiteler, «Deal that Built City Hall», pág. 55.

RECAUDAR DINERO COBRANDO CUOTAS

Hacer beneficios con negocios mediante convenios de desarrollo es uno de los métodos más agresivos utilizados por los gobiernos de corte empresarial. Es también más arriesgado que otras alternativas. Fairfield ha ganado dinero contante y sonante con su almacén, pero perdió unos 500.000 dólares en una serie de inversiones en energía cuando el precio del petróleo se hundió.¹²

Tal vez el método más seguro de obtener beneficios sin utilizar los impuestos es sencillamente cobrar cuotas a quienes utilizan los servicios públicos. El uso de cuotas se ha hecho cada vez más popular a medida que ha aumentado la resistencia a los impuestos. Sunnyvale¹³ genera el 37 por ciento de su presupuesto operativo a partir de las cuotas y otro 3 por ciento de las franquicias y concesiones. El gobierno local tipo¹⁴ (sin contar los distritos universitarios) recauda más del 25 por ciento de sus ganancias de las cuotas de los usuarios. Son particularmente comunes¹⁵ en la recogida de basuras, los servicios de agua y alcantarillado, las áreas recreativas, los aparcamientos, servicios sanitarios, servicios policiales en acontecimientos concretos, la inspección de edificios, y los servicios postales.

Es evidente que el público prefiere este enfoque. «Las encuestas públicas señalan que cuando preguntas a los ciudadanos por sus preferencias a la hora de recaudar —las cuotas, los impuestos sobre la propiedad, los impuestos locales sobre la venta, los ingresos por impuestos locales— las cuotas se llevan la palma»,¹⁶ dice John Shannon, antiguo director ejecutivo de la Advisory Co-

12. Charles Long, gestor de la ciudad de Fairfield; entrevista con los autores.

13. Ciudad de Sunnyvale, *Resource Allocation Plan: 1989-1990 a 1998-1999 Fiscal Years, 10-Year Operating Budget*, pág. xxxix.

14. Steven D. Gold, *Reforming State-Local Relations: A Practical Guide* (Denver: National Conference of State Legislatures, 1989), pág. 51-52.

15. Harry P. Hatry, «Using Fees and Charges to Adjust Demand», en *The Entrepreneur in Local Government*, Barbara Moore (comp.) (Washington, D.C.: International City Management Association, 1983).

16. Penelope Lemov, «Users Fees, Once the Answer to City Budget Prayers, May Have Reached Their Peak», *Governing* (marzo 1989): 26.

mission on Intergovernmental Relations (Comisión Consultora de Relaciones Intergubernamentales), en Washington. «Es lo que ha hecho dar el salto a este movimiento (el de las cuotas).»

¿Por qué no? ¿Qué hay más justo que un sistema en el que los que se benefician de un servicio, y puedan pagarlo, lo hagan, mientras que los que no se benefician no lo hagan? ¿Qué justicia hay en subvencionar la Little League (Pequeña Liga) y no el fútbol juvenil, como descubrió hace tiempo Visalia? ¿Qué justicia hay en subvencionar el golf mientras existen recortes en servicios públicos más importantes, como Daytona descubrió que había?¹⁷

Evidentemente el uso de cuotas no siempre es apropiado. Sólo funciona si se dan tres condiciones: cuando el servicio es esencialmente un «bien privado», que beneficia a los individuos que lo utilizan; cuando quienes no pagan pueden ser excluidos de su disfrute; y cuando las cuotas pueden cobrarse de un modo eficaz. «Bienes colectivos», que benefician a la sociedad en su conjunto, no deben recaer totalmente en los clientes. El transporte público, por ejemplo, beneficia a todos —lo utilicen o no— al limitar la congestión del tráfico y la polución. Si su precio pretendiera cubrir los costes totales, poca gente lo utilizaría y la sociedad perdería una gran parte de sus beneficios colectivos.

Incluso las cuotas que se cobran por bienes privados tienen algunas pegas. Si se cobra 1 dólar por el uso de una piscina pública o 2 dólares por utilizar las pistas de tenis, por poner un ejemplo, los niños pobres no tendrán las mismas oportunidades que los demás. Para resolver un problema¹⁸ de esta naturaleza, algunos gobiernos permiten la entrada libre a cierta clase de usuarios; otros proporcionan pases de temporada, vales o sus equivalentes a las familias pobres; otros dan permiso a la dirección de las áreas recreativas para que admitan la entrada libre de los niños pobres. Este enfoque iguala a los clientes, sin grandes gastos de subvención. «Es ilógico proporcionar servi-

17. Neal R. Peirce y Robert Guskind, «Fewer Federal Dollars Spurring Cities to Improve Management and Trim Costs», *National Journal*, 1 de marzo de 1986, pág. 506.

18. Lemov, «User Fees», pág. 28.

cios gratis a la gente adinerada porque te preocupen las clases bajas», afirma John Mikesell de la Indiana University, experto en el Estado, los impuestos y las cuotas locales. «Proporciona riqueza a los ricos.»¹⁹

Otro tipo de cuotas a los usuarios hacen en realidad a los sistemas públicos más progresivos. Cuando el gobierno paga el agua y los sistemas de alcantarillado con lo que recibe de impuestos generales, a menudo los pobres subvencionan a los ricos, que utilizan mucha más agua. Incluso cuando éste no es el caso, las cuotas de los usuarios de un servicio que los pobres no utilizan mucho, como las autopistas, pueden utilizarse para subvencionar un servicio más accesible para los desfavorecidos como el transporte público. En estos casos, el impacto es claramente progresivo.

Las cuotas al usuario gozan de dos ventajas: recaudan dinero, y hacen bajar la demanda de servicios públicos. Ambas cosas ayudan a equilibrar los presupuestos públicos.

Cuando los consumidores no tienen que pagar el precio total de un servicio, a menudo lo consumen más de lo que lo hubieran hecho. Norm King,²⁰ gestor de la ciudad de Moreno Valley, California, compara la dinámica a una persona que hace una comida en un restaurante en la que los comensales se ponen de acuerdo en compartir la cuenta. Cuando sabe que la factura se repartirá equitativamente, dice: «quiero el filete *mignon*». Cuando paga su propia cuenta, dirá: «Tomaré el pollo en lugar del filete *mignon*».

Cuando el Departamento de Administración de Minnesota hizo que en algunos de sus servicios se pagara su coste real, aprendió estas lecciones. La demanda de llamadas telefónicas interurbanas cayó en un cincuenta por ciento, puesto que de repente los departamentos debían pagar por lo que utilizaban. Por otro lado, ahora era evidente que quienes escogían comprar va-

19. *Ibid.*, pág. 27.

20. Norman R. King, «Managing Demand for Government Services: Toward a New Public Administration Ethic» (discurso a la Michigan City Management Association, 17 de febrero de 1988), pág. 12.

loraban sus servicios. La Management Analysis Division, que vende asesoría de *management*, creció rápidamente. «Puesto que cobrábamos, las partes implicadas se tomaban más en serio nuestras recomendaciones y se comprometían más en aplicarlas», afirmó el director de la unidad Terry Bock.

GASTAR DINERO PARA AHORRARLO: INVERTIR PARA GANAR

Una tercera característica que hemos observado en un gobierno de corte empresarial es una perspectiva de «inversión», el hábito de calibrar las ganancias de sus gastos como si se tratara de inversiones. No se trata de un método para ganar dinero; es un método para ahorrarlo. Al calibrar las ganancias de su inversión, comprenden cuándo el gastar dinero les puede hacer ahorrar dinero.

Los negocios se centran en ambos lados del balance: el gasto y el beneficio, el debe y el haber. No se preocuparán tanto por el gasto como por el beneficio: gastarán lo necesario para maximizar sus ganancias. Pero los gobiernos sólo contemplan el gasto. Al ignorar los beneficios, sólo se concentran en minimizar los costes. Con frecuencia se niegan a considerar inversiones importantes que producirían a su vez importantes beneficios; simplemente por los costes. Postergan el gasto en reparar una carretera hasta que ésta ha de reconstruirse, lo que cuesta tres veces más que la reparación. Ignoran los gastos menores del cuidado de la salud de las mujeres embarazadas, pero pagan los enormes costes que significan los bebés prematuros.

Unos pocos políticos han empezado a poner sobre la mesa la palabra *inversión* para justificar sus gastos; como cuando afirman: «Esta asignación destinada a nuestra escuela será una inversión para el futuro». Pero pocos piensan realmente como inversores. El auditor de impuestos medio de la oficina de funcionarios de Los Angeles generaba 140 veces su salario en aumento de recaudación de impuestos. Pero durante la recesión de 1991, Los Angeles no contrató más auditores. «Políticamente, cuando estás despidiendo a policías y bomberos, no puedes

contratar auditores», explicó un funcionario. Una ciudad de corte empresarial no despedirá a policías y bomberos: adiestrará a algunos de ellos como auditores y pronto conseguirá dinero para conservar al resto.

Detallados estudios²¹ han estimado los beneficios de la inversión de cada dólar gastado en Head Start en cerca de 5 dólares a lo largo de la vida del estudiante al bajar los costes de asistencia social, los de educación, los de prevención de criminalidad y obtener unas ganancias mayores por impuestos de beneficios. Pero sólo seguimos invirtiendo lo suficiente para proporcionar Head Start a un tercio de la población infantil pobre.

Los gastos en asistencia social nos cuentan una historia semejante. Los estudios han demostrado que los programas de bienestar social producen su mejor ganancia financiera cuando se invierte en las mujeres que necesitan más ayuda: las que han estado durante más tiempo en estos programas. Cuesta más dinero comprar la educación, la formación y otros apoyos que precisan para salir para siempre de la beneficencia, pero la ganancia es importante, puesto que sin la intervención, está prácticamente garantizado que acabarán en el arroyo. Muchas de estas inversiones se recuperan —mediante ahorros en asistencia— sólo en el segundo o tercer año. Pero cuando Robert Stumberg del National Center for Policy Alternatives (Centro Nacional de Alternativas Políticas) revisó el estado de los programas de asistencia social, sólo encontró tres o cuatro que calibraban sus ganancias más allá del corriente año presupuestal.

«Estoy volviendo a intentar racionalizar los réditos económicos», afirma Stumberg. «Convenciendo a la gente para que gaste más dinero hoy, o sirva a menos gente, en base a que no debemos tratar de reducir los costes por cápita en un período de uno o dos años. Hay que procurar pensar como un inversor, y de este modo maximizar tus réditos a largo plazo.»

Stumberg argumenta que hemos de dar cuerpo a términos

21. U.S. Congress, Select Committee on Children, Youth, and Families, *Opportunities for Success: Cost-Effective Programs for Children Update, 1990* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990), págs. 70-71, para resúmenes de algunos estudios.

políticamente populares como «inversión» y «asociación» dotándolos de la clase de contenido serio que poseen en el sector privado. La asociación se utiliza constantemente en los negocios, señala, pero se estructura mediante contratos, y se especifican unos réditos a la inversión. Lo que necesitamos es un tipo de contabilidad que mida el rédito de la inversión, como sucede en el mundo de los negocios. Stumberg sugiere una «declaración de impacto económico»:

Digamos que hemos obtenido este año un presupuesto para invertir 5 millones de dólares en un proyecto de casas de renta limitada al subvencionar la reforma del edificio. Transformas esta inversión en un costo por unidad en el contexto de sus 30 años de vida, y lo comparas con los escenarios alternativos de inversión. Dicho coste puede traducirse en unos 40.000 dólares por casa, al valor actual del dólar. Pero cuando añadas los gastos a largo plazo, tu gasto público, para esta propiedad, en 30 años estará más próximo a los 150.000 dólares. Por contraste, podrías hacer hoy una inversión de 50.000 dólares, que únicamente requeriría 20.000 dólares más a lo largo del ciclo de treinta años. Lo que te indica que los políticos están votando algo que será el doble de caro que la alternativa.

En Florida los gestores del Departamento de Salud y Servicios de Rehabilitación están trabajando para desarrollar un sistema que calibre los réditos de la inversión. Algunos Estados han exigido réditos específicos a sus inversiones en desarrollo económico; sin duda porque aquellos que están implicados en desarrollo económico están más acostumbrados a pensar como inversores. Kansas promulgó un tasa de crédito sobre el capital de riesgo, para los inversores en nuevas empresas de capital de riesgo, estipulando que estas empresas debían invertir como mínimo el 60 por ciento de su dinero en negocios en Kansas. La legislación exigía un análisis anual de la tasa de beneficios generada por la tasa de crédito. Iowa puso en marcha un programa de formación de trabajadores para la industria que recortó sus inversiones a través del aumento de una tasa colectiva basada en los aumentos del valor de la propiedad o en el impuesto sobre beneficios pagado por los trabajadores de la empresa.

Tal vez nuestro ejemplo favorito de una mentalidad inversora provenga sin embargo de una fuente muy alejada de ella: la decisión de Santa Clara, California, de comprar un parque de atracciones.

Santa Clara es una ciudad de 93.000 habitantes que rodea San Jose y Sunnyvale en el californiano Silicon Valley. En 1976, la Marriott Corporation abrió un parque temático llamado Great America (Gran América), en terrenos rústicos al norte de Santa Clara. Rápidamente demostró su rentabilidad, pero a finales de la década de los años setenta se produjo la explosión de Silicon Valley y el precio de la tierra se subió por las nubes.

En 1983, el gestor Don Von Raesfeld oyó rumores de que Marriott estaba considerando vender el terreno. Junto al alcalde pidieron a Marriott la garantía de ser compradores prioritarios. Tal vez por temor a que la ciudad se quedara con el parque o impidiera la urbanización del suelo de la zona, Marriott accedió. Von Raesfeld y sus colegas consideran que lo hizo para calmar la oposición política, sin que se les pasara por la cabeza que la ciudad hiciera alguna vez uso de su opción. Después de todo, ¿cuántas ciudades —en concreto de las dimensiones de Santa Clara— estaban dispuestas a gastarse cerca de 90 millones de dólares por un parque de atracciones? Para sorpresa de Marriott, Santa Clara lo estaba.

La clave estaba en la perspectiva de inversión de la ciudad. Bajo la dirección de Von Raesfeld, la agencia de desarrollo de Santa Clara y sus servicios públicos las dirigía el sector privado con mentalidad de inversiones con beneficios. Al comprar Great America, el ayuntamiento seguía simplemente la tradición. Estaba dispuesto a gastar 88,5 millones de dólares al saber que el gasto ahorraría un montón de dinero a largo plazo.

La meta no era el beneficio, sino el control del tráfico. El tráfico en la zona era ya horroroso, especialmente cuando las empresas de alta tecnología cerraban por la tarde. Si los 809.400 m² de Marriott se hubieran transformado en oficinas y edificios industriales, hubiera sido mucho peor. «Queríamos que se mantuviera el parque puesto que era el mejor freno posible que había para el tráfico», dijo Von Raesfeld. «Podíamos gastar todo

tipo de dinero, el mismo dinero que pagábamos por el parque, y no ser capaces de mitigar de un modo adecuado 809.400 m² de intenso desarrollo industrial.»

Sin embargo la decisión no fue fácil. Algunos, incluyendo a los editorialistas de los diarios, argumentaban que la ciudad no debía competir con el sector privado. «Fue una ruptura tremenda, una ruptura emocional, la que se jugó casi durante un año en las páginas del *Mercury News*», recuerda Jennifer Sparacino, que sucedió a Von Raesfeld a su jubilación. «Tuvimos mala prensa, un pleito. Fue una decisión muy dura.»

A las 11.11 de la mañana del 31 de enero de 1984, 49 minutos antes de que expirara el plazo, el ayuntamiento votó cuatro contra tres a favor de la compra del parque. Al mismo tiempo, convocaron un referéndum no vinculante que se votaría en junio, preguntando si la Agencia de Desarrollo debía conservar el parque temático, siempre que lo hiciera sin recurrir a los fondos generales de la ciudad. El 76 % de los votantes dieron el sí. En junio de 1985, tras un pleito, finalmente se cerró el trato, convirtiéndose en la única ciudad de América en ser propietaria de un parque temático.

Luego la ciudad contrató a la Kings Entertainment Corporation, que dirige varios grandes parques temáticos del país, para que explotara el parque durante cinco años, con un derecho de compra tras dicho período. En 1989 vendió a Kings los servicios del parque; pero no la tierra (en esta ocasión añadió en el contrato de venta una cláusula de primer comprador, por si alguna vez Kings Entertainment decidía vender). Kings aceptó pagar 5,3 millones de dólares por un mínimo de 50 años de alquiler del terreno. (Cuando los ingresos llegaran a los 56 millones de dólares —como ya sucedía— el 5 por ciento de lo que superara esta cifra también revertía en la ciudad.) La ciudad salió de la operación con unas deudas de 42 millones de dólares, tras la compra de 1984, que debían saldarse en 15 años con los pagos de alquiler de Kings. En este momento, la ciudad tiene un beneficio de por lo menos 5,3 millones de dólares al año, es propietaria de 809.400 m² de gran valor, y continúa solucionando sus problemas de tránsito. Fue claramente un negocio hecho por inversores, no por derrochadores.

CONVIRTIENDO A LOS GESTORES EN EMPRESARIOS

Si los gestores no pueden conservar ninguna de sus ganancias, no tendrán ganas de perseguirlas. Si los presupuestos de los gestores se cubren, aunque sus departamentos no ganen nada, no tendrán acicate para dedicar tiempo a tratar de ganar dinero. Si queremos que los gestores públicos piensen como empresarios, dicho de otro modo, hemos de darles incentivos para que lo hagan. Existen muchos modos de hacerlo.

Ahorros y ganancias compartidas

Como hemos explicado en el capítulo 4, el sistema tradicional de presupuestos no contiene incentivos para que los gestores ahorren o ganen dinero. Por consiguiente actúan como hizo la FERC cuando se le ofrecieron 1,25 millones de dólares: «¿Por qué ganar dinero?»

Los presupuestos dirigidos a objetivos resuelven este problema permitiendo a los departamentos tomar la totalidad o parte de los fondos que ahorran o ganan. Fairfield, Visalia, St. Paul, Phoenix, el municipio de Dade, el de Los Angeles, y Minnesota practican alguna versión de ahorros compartidos. (Los municipios de Dade y Los Angeles lo llaman beneficios compartidos.) Incluso el Departamento de Defensa ha aprobado el concepto. Su Directiva para la Administración de Instalaciones reza: «Mientras no lo prohíba la ley, una parte de cualquier recurso ahorrado o ganado en una instalación se pondrá a disposición de la dirección de la instalación para mejorar las operaciones y las condiciones de trabajo y vida de la propia instalación».

Los políticos y los funcionarios de pocas miras que tiene a su cargo el presupuesto a menudo tratarán de recuperar cualquier ahorro y ganancia dando una asignación menor en el siguiente año fiscal. Por lo tanto son necesarias formulas presupuestarias para proteger a los gestores de los asaltos a sus difíciles ganancias. En Fairfield, hasta que el municipio no vota cambiar los niveles de servicio o el presupuesto alcanza un déficit, un

departamento habitualmente recibe la misma cantidad que el año anterior, ajustada a la inflación y al crecimiento de la comunidad. Visalia hace lo mismo, aunque sólo da a los departamentos la mitad del aumento inflacionario.

El principio de ganancias compartidas también puede aplicarse a los pagos individuales. En Visalia y Phoenix, los empleados reciben un porcentaje de cualquier ahorro o ganancia fruto de sus ideas. (Normalmente Phoenix tiene 1.000 sugerencias por año y, con su aplicación, ahorra 2 millones de dólares al año.²² Algunas ciudades pagan algunos de sus gestores a comisión. En ocasiones algunos gobiernos pagan a quienes manejan las inversiones públicas, como los fondos de pensiones, según los resultados de sus carteras de inversión.

Algunos lugares incluso lo amplían a los principales contratistas. Cuando Henry Cisneros era alcalde, San Antonio hizo un contrato con una empresa privada para que recaudara sus impuestos. «Obtenían un porcentaje de lo recaudado», explica Cisneros.²³ «A resultas de ello, tenían un gran incentivo para recaudar impuestos, y hacían cosas que nosotros no podíamos hacer en términos del proceso legal.» En California, una empresa denominada Municipal Resource Consultants (MRC) (Asesores de Recursos Municipales) hace auditorías de impuestos para más de 100 gobiernos locales, recaudando del 25 al 35 por ciento de cualquier nueva ganancia que producen.

Capital de innovación

En el sector privado, los negocios habitualmente recaudan capital para buscar inversiones atractivas. «Normalmente, las compañías innovadoras tienen dos presupuestos separados: un presupuesto operativo y un presupuesto de innovación», dice Peter Drucker.²⁴ «El *management* de altura dedica tanto tiempo

22. Entrevistas con el Departamento de Personal de Phoenix.

23. Marjorie George, «Can a City Be Run Like a Business?», *San Antonio* (diciembre 1986): 22-29.

24. Peter F. Drucker, «The Innovative Organization», *The Frontiers of Management* (Nueva York: Harper & Row, 1985), págs. 263-264.

y atención a las cincuenta páginas del presupuesto de innovación como a las quinientas del presupuesto operativo; y normalmente más tiempo al primero.»

En la mayoría de los gobiernos, los gestores pueden recaudar capital de innovación sólo si se aseguran una asignación extra del municipio o de la legislatura; un proceso complicado. Todos entendemos que «se necesita dinero para hacer dinero», pero en el gobierno rara vez se actúa así.

Un presupuesto dirigido a objetivos proporciona una solución parcial, puesto que permite a los gestores acumular ahorros, que pueden utilizar como capital semilla. Riverside, en California, consiguió 100.000 dólares de fondos semilla, controlados por los jefes de departamento, para hacer pequeños préstamos destinados a nuevas iniciativas. El gobernador de Florida Lawton Chiles intentó una versión algo distinta en 1991: para equilibrar el presupuesto pidió a todas las agencias que eliminaran el 5 por ciento de sus gastos, pero a cambio les ofreció la mitad de dicha cantidad para que desarrollaran planes de inversión para aumentar su productividad o su eficacia.

Gifford Pinchot III era partidario de algo semejante para las grandes corporaciones privadas en *Intrapreneuring*, su libro sobre los empresarios de las grandes corporaciones:

Tal vez la forma más tangible de la libertad de negocios es el poder de gastar dinero en nuevas ideas sin tener que pedir permiso...

Dado que la motivación básica de un intraempresario es el impulso a tener una visión propia, si no tiene libertad para ello se produce un fallo básico en el sistema de recompensa. Los intraempresarios deben ser capaces de conseguir «crédito de libertad» en base a sus éxitos pasados; o sea, algo análogo al capital que el intraempresario gana.²⁵

Pinchot denomina a esta solución «intracapital». Señala que algunas corporaciones ya lo proporcionan. Ore-Ida escoge cada dos años a cinco «asociados» y les da a cada uno un presumpues-

25. Gifford Pinchot III, *Intrapreneuring* (Nueva York: Harper & Row, 1985), pág. 257.

to anual de 50.000 dólares para que subvencionen a otros empleados en su exploración de nuevas ideas. Texas Instruments recompensa con subvenciones «liebre» a los intraempresarios; da también a algunos gestores autorización para que recompensen con «subvenciones IDEA», de más de 25.000 dólares, el desarrollo de prototipos.

En el gobierno, el enfoque más sencillo sería un fondo de préstamos que los gestores pudieran utilizar, hasta cierto límite, automáticamente. Para asegurar la responsabilidad política, debería precisarse de una aprobación ejecutiva si se llega a un límite elevado, y aprobación legislativa a partir de éste. Dicho fondo proporcionaría un mayor control a los gestores; un fin valioso en sí mismo. Pero al exigir la devolución, también forzaría a los gestores a pensar como inversores. Dicho de otro modo, asegurarían la inversión del capital sólo si existieran unas ciertas perspectivas de conseguir un ingreso. Si este ingreso no se materializaba, tendrían que echar mano de su propio presupuesto para devolver el préstamo.

Un gobierno puede capitalizar un fondo de estas características sin ninguno cargo al contribuyente, sencillamente vendiendo bonos. Si se promocionan adecuadamente como «bonos de innovación» o «bonos de reestructuración», los dirigentes de empresa los comprarán para demostrar su sostén a un mejor estilo de gobierno. También lo harán otros ciudadanos, si estos bonos se venden en pequeñas unidades. Los gobiernos locales¹³ han empezado ya a vender «mini-bonos» libres de impuestos en fracciones tan bajas como 100 dólares.

Fondos empresariales

Si queremos que los empleados públicos se conviertan en «productores conscientes de ganancias» necesitamos incentivos que los animen tanto a ganar dinero como a gastarlo. Los ingre-

26. Lawrence «Chip» Pierce, «Hitting the Beach and Running: Minibonds», *Government Finance Review* (agosto 1988): 29-31.

Los garantizados son un incentivo negativo. Un gestor con un sólido presupuesto proporcionado totalmente por la legislatura actuará como un adolescente al que se le da mucha permisividad. Nunca se romperá los cascos buscando nuevas fórmulas para ahorrar o ganar dinero.

Babak Armajani,²⁷ que ayudó al gobernador Perpich a reinventar el gobierno de Minnesota, descubrió esto al observar el Departamento de Administración de «fondos rotativos» con respecto al resto de departamentos, que tienen que ganarse todos sus ingresos.

Me di cuenta de que las actividades de fondos generales empleaban a tantas personas como permitía el límite legislativo, mientras que los fondos rotatorios normalmente empleaban a menos gente de la que estaban autorizados. En mis conversaciones con los gestores de los fondos rotatorios, tuve la sensación de que su horizonte temporal era distinto del de los gestores de los fondos generales. Si los gestores de un fondo rotativo podían invertir en algo que tuviera un reembolso de tres años, estaban dispuestos a participar en el proyecto. Además, la gente del fondo rotativo, con algunas excepciones, parecía más creativa, y existía una moral más alta en sus filas.

Mientras que Minnesota utiliza el término «fondos rotativos», la mayoría de los gobiernos denominan a las unidades de auto-sostén *fondos empresariales*. (Si estructuralmente son independientes, normalmente se denominan autorizaciones públicas). Hoy en día los fondos empresariales son muy comunes; la mayoría de los gobiernos locales operan como mínimo con uno o dos. Orlando tiene siete: recaudación de basuras, fondo de parkings, un servicio de tormentas, el campo de golf, el sistema de alcantarillado, el Fondo Centroplex (que gestiona un estadio, un pabellón, un museo, y un teatro) y la Civic Facilities Authority (Área de Servicios Cívicos), que gestiona varios estadios. Lo que

27. Michael Barzelay y Pamela Varley, «Introducing Marketplace Dynamics in Minnesota State Government», estudio de un caso preparado por la John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1988, pág. 6.

añade las ganancias de los fondos de empresa a otros beneficios y cuotas. Orlando en realidad recauda el 30 por ciento más en ganancias que en impuestos. (Si incluyéramos el Greater Orlando Airport Authority, un servicio público independiente, las ganancias dejarían en ridículo a los impuestos. Ha construido uno de los aeropuertos en proceso de crecimiento mayor y de más calidad del país *sin subvenciones de los contribuyentes locales*. La mayor parte de sus gastos se cubren con las cuotas de las líneas aéreas.)

Los fondos empresariales, como las cuotas a los usuarios, no son apropiados para cualquier tipo de servicio. Sería ridículo exigir a un departamento de policía, que proporciona un bien colectivo, que cargue el costo de todos sus servicios.

Es también ridículo que una ciudad pida a sus contribuyentes que subvencionen un bien privado como pueda ser un campo de golf. Otras actividades como la formación en el trabajo, producen a la vez beneficios privados y colectivos; por lo tanto los gobiernos les proporcionan un subsidio parcial.

Hace unos años, Pensacola,²⁸ Florida, desarrolló un modo muy útil para clasificar los servicios públicos. Los dividió en dos categorías: «funciones generales del gobierno», que «prácticamente no generan ganancias»; y «funciones de empresa pública» que generan beneficios. Esto divide las funciones de la empresa pública en tres categorías:

- actividades diseñadas para obtener beneficios;
- actividades estructuradas para cubrir gastos pero sin que produzcan beneficios;
- actividades que pueden sostenerse a sí mismas parcial pero no totalmente.

Centros con beneficios

Las dos primeras categorías de empresas de recursos, las que se espera que cubran gastos u obtengan beneficios, colocan a

28. Steve Garman, «Divesting Local Functions in Pensacola», en *The Entrepreneur in Local Government*, pág. 170.

los gestores públicos en una situación muy similar a la de los gestores de negocios. Cuando era alcalde de Tampa, Bob Martínez, dirigió los servicios de agua y alcantarillado, la recogida de basuras, los puertos públicos y campos de golf como empresas de recursos. «Se trata de negocios» dice. «Los departamentos están organizados de tal forma que pueden ser vendidos.»²⁹

Las empresas de recursos como las de Tampa crean fuertes incentivos para hacer dinero. Hemos visto el fenómeno muchas veces. El suburbio de San Francisco de San Bruno tiene, por ejemplo, su propio sistema de televisión por cable. David Thomas, que lo dirige, es un empresario típico. Posee el orgullo del propietario. Está inclinado a la misión. Planifica. Se esfuerza por complacer a los clientes. Es consciente de la competencia; y la machaca. En 1991, San Bruno cargó a sus 11.200 suscriptores 12,55 dólares por un servicio de 31 canales.

Las compañías por cable privadas cargan una media de 19,57 por un servicio semejante. Pero incluso al bajo precio de San Bruno, el sistema genera suficiente dinero como para mejorar todo su *hardware* —cables, amplificadores, etc.— cada diez años, sin poner un céntimo. (Esto tras entregar el 5 por ciento de sus ganancias brutas a la ciudad.) «No utilizamos la palabra *provecho*», sonríe Thomas, «utilizamos el término ganancias retenidas.»

La misma mentalidad podemos apreciarla en Santa Clara. Como la compañía por cable de San Bruno, la propiedad pública del servicio eléctrico de Santa Clara destina el 5 por ciento de las ganancias brutas a la ciudad, pero sigue cobrando el 30 o el 40 por ciento menos de lo que su competidor privado cobra en la zona. Hace treinta años, esto hizo que un grupo de de otros servicios municipales encabezaran la Northern California Power Agency (Agencia de Fuerzas Eléctricas del Norte de California), que construyó un gran proyecto de 200 megavatios de energía térmica, así como la última gran presa construida en California. Cuando los créditos favorecieron la energía eólica,

29. Peirce y Guskind, «Fewer Federal Dollars Spurring Cities To Improve Management and Trim Costs», *National Journal*, 1 de marzo de 1986, pág. 506.

el servicio compró 105.222 km² y los alquiló a compañías privadas para la construcción de molinos de viento.

El servicio de Aguas y Alcantarillado, creó una división solar; en realidad, el primer servicio solar de la nación. Proporciona agua caliente para apartamentos y piscinas. El servicio compra, instala y mantiene el equipamiento, cobrando una cuota mensual a los clientes durante seis meses del año con el fin de cubrir gastos.

Cuando el mercado inmobiliario de la ciudad se redujo mucho, la Santa Clara Redevelopment Agency (Agencia de Desarrollo de Santa Clara) alquiló el campo de golf de la ciudad a promotores que situaron 2.000 apartamentos; utilizaron los beneficios del alquiler para pagar un nuevo campo de golf y un club de tenis construido sobre antiguos terrenos de la ciudad; y aprovecharon el gas natural generado por las basuras. El nuevo campo es la sede del Centro de Comercio y Convenciones de Santa Clara (construido en las cercanías de la Gran América), que contiene un centro de convenciones de 1.800 m², un hotel de 502 habitaciones y un edificio de oficinas. «Una de nuestras metas principales fue crear un flujo de beneficios a largo plazo para la ciudad», afirma la gestora de esa ciudad Jennifer Sparacino, «y lo está consiguiendo». A pesar de los problemas en llenar el edificio destinado a oficinas, el negocio en su conjunto está generando beneficios positivos.

El sector privado en ocasiones se queja de la empresa pública, arguyendo que el gobierno no debe competir con los negocios. Muchos dirigentes públicos aceptan el argumento. Lewis V. Pond, gestor de la ciudad de San Bruno, quiere vender el sistema por cable. «No podemos hacer dinero», nos dice, «puesto que somos el gobierno. «¿Pero dónde está escrito que el gobierno sólo puede manejar bagatelas, mientras que los negocios se quedan con todos los centros rentables? Como dijo Don Von Raesfeld³⁰ durante el debate de la Gran América: «Siempre ha

30. Transcripción de una reunión del Santa Clara City Council, 31 de enero de 1984, sujeta a «Deposition of Mr. Donald R. Von Raesfeld», en Casimer Szlendak y Gerald I. Waissman vs. Marriott Corporation, City of Santa Clara, Redevelopment Agency, *et al.*, 22 de enero de 1988, vol. 2.

sido muy sorprendente para mí, en mi carrera como gestor, el que la gente en este país desee siempre colocar perdedores en el gobierno. Los ganadores deben reservarse siempre para el sistema de empresa privada».

En realidad, existen varias buenas razones por las que el gobierno *deba* en ocasiones competir con el sector privado. Algunos servicios son monopolios naturales. No es eficaz, por ejemplo, el tendido de dos o tres líneas eléctricas o el de dos o tres líneas de gas en una ciudad. En estos casos, los gobiernos pueden establecer un monopolio privado y controlar sus precios, o crear un monopolio público. La última opción a menudo es un mejor negocio para el público. Durante 100 años los servicios eléctricos públicos han vendido electricidad a precios más bajos que sus oponentes privados. Lo mismo hacen en la actualidad los sistemas de televisión por cable públicos.

En otros ámbitos, en los que la competencia privada es insuficiente, la empresa pública puede actuar como medida, forzando a las empresas privadas a bajar sus precios y perseguir una mayor eficacia. El Phoenix Department of Public Works (Departamento de Trabajos Públicos de Phoenix) lo hace compitiendo en la recogida de basuras.

Por último, existen algunas ocasiones en las que el sector privado elige abandonar negocios rentables. Marriott vendió Gran América aunque fuera rentable, puesto que el desarrollo industrial hubiera sido *más* rentable. (Al ser privada, Marriott podía desdeñar los costes públicos, que habrían sido enormes.) Los Mets abandonaron la franquicia de una liga menor que tenían en Visalia, no porque no fuera rentable, sino porque decidieron limitar su sistema de arrendamiento a la parte oriental de los Estados Unidos. Cuando no se consiguieron compradores privados, Visalia hizo lo mismo que Santa Clara. Se hizo cargo de la franquicia, demostró durante seis años que podía producir beneficios, y la vendió, obteniendo ganancias, a propietarios locales.

Establecer los verdaderos costes de los servicios

Esto sorprenderá mucho a la mayoría de los lectores, pero la mayoría de los gobiernos no tienen idea de lo que cuesta proporcionar los servicios que ofrecen. Aunque nos puedan proporcionar un presupuesto para cada servicio, normalmente excluyen los «costes indirectos», como el control administrativo, los costes de capital, y el margen de beneficios de los empleados. Un estudio hecho sobre 68 ciudades³¹ descubrió que su coste verdadero era un 30 por ciento superior a los costes señalados en los presupuestos. Doug Ayres, que dirige una compañía que asesora al gobierno de California a determinar sus costes reales, dice que sólo el 4 por ciento de los gobiernos locales sabe el coste directo de cada uno de los servicios que proporciona, únicamente el 2 por ciento conoce el coste total del servicio proporcionado, y sólo un 10 por ciento puede decirte ¡los servicios que proporcionan!

Evidentemente, los gestores públicos no pueden pensar como inversores o buscar beneficios si no conocen sus costes reales. ¿Cómo podemos medir las ganancias de una inversión si ni siquiera sabemos lo que cuesta la inversión? ¿Cómo se puede perseguir un beneficio sin saber lo que se está gastando? ¿Cómo se puede establecer siquiera una subvención adecuada si no se sabe el costo de un servicio?

Gobiernos de toda América están subvencionando a equipos de softball, jugadores de golf, promotores y corporaciones, sin poder acreditar que lo que cobran cubre sus costes. Una vez comprueban el coste verdadero de sus subvenciones, los funcionarios de nueva elección, en ocasiones, deciden que algunas son inadecuadas. Un ejemplo dramático se produjo en Nueva Zelanda, cuando el gobierno laborista convirtió su servicio de Correos en una corporación pública, el equivalente de un servicio público. Al descubrir cuántas de sus 1.200 oficinas de correos estaban subvencionadas, el consejo decidió cerrar prácticamente

31. E.S. Savas, «How Much Do Government Services Really Cost?», *Urban Affairs Quarterly* 15, n. 1 (septiembre 1979): 23-42.

la mitad. Puesto que el Parlamento preveía un escándalo, votó una subvención de 42 millones de dólares para mantenerlas. Una vez establecida la subvención, sin embargo, el apoyo se diluyó. Los miembros del Parlamento se tuvieron que preguntar: «¿Es más importante gastar 42 millones de dólares para mantener abiertas pequeñas oficinas de correos, o es mejor gastarlos en educación o autopistas? Seis meses después, el servicio de Correos de Nueva Zelanda cerró 432 oficinas.

Sunnyvale, Phoenix, Visalia y la Fox Valley Community College, tienen sistemas que definen los costes reales de sus servicios. Esto puede volverse muy engorroso y caro si requiere que los trabajadores documenten el tiempo pasado en cada trabajo y los departamentos tengan que emplear contables extra. Son más eficientes sistemas que midan el coste, a los que los contables acudan de un modo retroactivo para ver cuáles son los costes reales para cada servicio, y luego utilicen dicha información para proyectar los costes del próximo año.

Un gobierno de corte empresarial expone sus subvenciones a la luz pública, confía en la presión popular para eliminarlas, y luego encuentra el modo de hacer dinero con el servicio en cuestión. Saca provecho del campo de golf. Pide a los equipos de softball que consigan *sponsors*. Limita sus subvenciones. Se vuelve realmente creativo; incluso cobra a aquellos convictos por conducir borrachos el costo del arresto, como hace San Jose; o cobra a quienes estropean los sistemas de seguridad causando falsas alarmas, como hace Baton Rouge; o cobra a los motoristas que estropean los árboles de propiedad municipal, como hace Fairfield.

Dichas prácticas tal vez no debieran extenderse. Pero preguntemos: ¿No son más consistentes con los valores americanos que el subvencionar a los ricos el jugar al golf o utilizar los puerros recreativos?

¿Hay algo más americano que la empresa?