

APÉNDICE A

OPCIONES ALTERNATIVAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Una vez un gobierno decide buscar alternativas a la prestación de servicios a cargo de empleados públicos, se enfrenta a un surtido de elecciones: ¿Funcionará mejor el contratar? ¿Serán más eficaces los bonos? ¿Será conveniente el sistema de asociación? ¿Haría mejor el trabajo una corporación semipública? Las 36 alternativas que nos hemos encontrado en América incluyen las siguientes:

1. La creación de normativas legales y sanciones. Posiblemente la ley es la forma de acción gubernativa más común para estimular o desalentar las actividades. Al convertir en ilegal una actividad, el gobierno puede hacerla descender; al convertir una actividad antes ilegal en legal, el gobierno puede —sin necesidad de ninguna acción por parte de los empleados públicos— multiplicar las facilidades de dicho servicio por mil. (Consideremos el impacto del caso de la Corte Suprema *Roe v. Wade*, en 1973 sobre la facilidad del aborto.) Al exigir una actividad, ya sea una acción afirmativa o la pasteurización de la leche, el gobierno puede convertir dicha actividad en norma.

2. Normativa o liberación. Se pueden conseguir cambios trascendentes en la prestación de servicios simplemente con un cambio de normativas. Cuando el gobierno federal derogó los estatutos que regulaban el Servicio Postal —permitiendo la competencia en el reparto de correos— nació una industria completamente nueva. Hoy Federal Express, United Parcel Service, y sus competidores, reparten millones de paquetes cada día. Cuando los Estados empezaron a exigir servicios para proporcionar

revisiones gratuitas de energía a los propietarios de casas, lo que hasta entonces había sido una pequeña industria se transformó completamente.

3. Control e investigación. El gobierno federal inspecciona la carne, la leche, y otros alimentos. La Administración Federal de Seguridad y Salud controla la seguridad del lugar de trabajo. Otras agencias federales controlan la minería a cielo abierto, las centrales de energía nuclear, los vertederos de basura y otros riesgos medioambientales. Los gobiernos locales y el Estado investigan las quejas sobre empresas, controlan e investigan los asuntos raciales, y controlan edificios para que cumplan las normativas sobre incendios y seguridad. Con una pequeña inversión, los gobiernos pueden mejorar mucho la calidad de los servicios o bienes privados, sencillamente controlándolos e investigando las quejas.

4. Licencias. Proporcionando licencias para actividades, el gobierno determina quién puede llevarlas a cabo y quién no; quién puede conducir un taxi y quién no; qué pueden hacer y no pueden hacer los asistentes técnicos sanitarios; qué edificios pueden utilizarse como ambulatorios y cuáles no. Al cambiar las exigencias de las licencias, el gobierno puede aumentar o hacer disminuir casi de un día para otro la prestación de un servicio. Cuando el gobierno hizo menores las exigencias de la licencia para los cuidados ambulatorios, las residencias e instituciones similares, entraron en acción miles de proveedores no gubernamentales.

5. Política de impuestos. El gobierno federal estimula a la gente a comprar casas y a contribuir a la beneficencia permitiéndoles deducir de sus impuestos los intereses de sus hipotecas y las contribuciones a beneficencia. Los Estados y los gobiernos locales ofrecen recortes de impuestos para incentivar a las industrias a instalarse o ampliarse dentro de sus límites. Pennsylvania alienta a las empresas a comprar «parcelas» de bienestar ofreciéndoles una bonificación de impuestos. Por otro lado, los gobiernos en ocasiones castigan con impuestos a actividades que quieren desaconsejar. Los ejemplos más comunes son los «impuestos pecado» en productos como los cigarrillos

y el alcohol. Minnesota incluso exige a la industria farmacéutica comprar «sellos de tasas» y ponerlos en los paquetes, para tener otro cargo con el que perseguir a los traficantes de drogas y otro medio para confiscar sus mercancías.

6. Subvenciones. Prácticamente cualquier americano, hasta cierto punto, puede tener una subvención del gobierno. Nuestro gobierno proporciona subvenciones a artistas, investigadores científicos, promotores de viviendas de renta limitada, pequeñas empresas, escuelas, estudiantes, hospitales, organizaciones de la comunidad, empresas sin ánimo de lucro y, evidentemente, a otros gobiernos. En 1987, el gobierno federal¹ distribuyó 112.000 millones de dólares en subvenciones.

7. Subsidios. Los americanos no sólo tienen derecho a subsidios en algún momento de sus vidas, sino que la mayoría de ellos los reciben. La seguridad social es un subsidio. La beneficencia es un subsidio. Nuestros programas agrícolas proporcionan subsidios. La deducción de impuestos por intereses de hipotecas son un subsidio administrado por el sistema fiscal. Una segunda categoría de subsidio va a parar no a individuos sino a instituciones, como es el caso de bajar el coste de un servicio público. Damos subsidios a las instituciones educativas, los hospitales, las escuelas de medicina, a los promotores de viviendas de renta media o baja, y a muchos otros más que producen servicios que consideramos de interés público.

8. Préstamos. En 1987, el gobierno federal tenía pendientes 234,2 mil millones de dólares en préstamos; el Estado y los gobiernos locales tienen miles de millones más.² Estos préstamos financian prácticamente todo lo imaginable. Algunos están en los tipos de interés del mercado; otros ofrecen subvenciones a diversos tipos de interés (por ejemplo los préstamos a estudiantes); otros conllevan algún grado de condonación. A lo largo de los años, por ejemplo, muchos estudiantes de medicina han recibido

1. Donald Haider, «Grants As a Tool of Public Policy», en *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Lester M. Salamon (comp.) (Washington D. C.: Urban Institute Press, 1989).

2. Lester M. Salamon, «The Changing Tools Government Action: An Overview», en *Beyond Privatization*, pág. 5.

préstamos que luego se condonan si sirven un número de años en el ejército o en un área falta de servicios.

9. Préstamos garantizados. Nuestros gobiernos garantizan préstamos privados más a menudo de lo que dan dinero. Al absorber parte de los riesgos totales, estimulan a los bancos privados y a otros prestamistas a dar préstamos que (por lo menos en teoría) cumplan fines públicos. Según Lester Salamon,³ «los préstamos garantizados se han convertido, en los años 70, en el principal vehículo de crecimiento» para las actividades federales internas; en 1987 el gobierno federal tenía pendiente más de medio trillón de dólares en préstamos garantizados. Nuestros gobiernos garantizan préstamos a estudiantes, empresas (desde las pequeñas que empiezan hasta la Chrysler Corporation), compradores de casas, exportadores, agricultores, etc.

10. Contratar. Contratar es más viejo que el mismo gobierno. Como nos señala E. S. Savas: «Fue una empresa privada, bajo contrato con la monarquía española, la que navegó en 1492 al Nuevo Mundo».⁴ Cuando el gobierno federal quiso repartir correo al oeste del río Mississippi, contrató 80 jinetes, conocidos colectivamente como Pony Express. Nuestros gobiernos han contratado desde siempre a compañías privadas para construir carreteras, sistemas de alcantarillado, edificios, y prácticamente cualquier otro elemento de infraestructura. Nuestro sistema de defensa⁵ emplea 6 millones de personas, de las cuales 3,4 millones trabajan para contratistas privados. Nuestros departamentos de Salud y Servicios Humanos hace contratos con la Blue Cross/Blue Shield para administrar los cuidados de Medicare a millones de personas.

Pero el contratar no sólo se limita a estas tareas previsibles. La ciudad de Chelsea, Massachusetts, ha contratado a la Boston University para que gestione su sistema escolar. San Francisco contrata el análisis de presupuestos a una compañía pri-

3. *Ibid.*, págs. 5, 10.

4. E. S. Savas, «The Key to a Better Society», *World and I* (enero 1988): 22.

5. Wendell M. Hannaford Jr., «Peace May Be the Only Dividend», *State Government News* (agosto 1990): 25.

vada. El antiguo gobernador de Massachusetts, Michael Dukakis, contrató externamente una gran parte de la recaudación de impuestos. Setenta y dos ciudades del sur de California, que se han asociado en la Asociación de Ciudades Contratantes, contratan la mayoría de sus servicios tanto a proveedores públicos como privados (muchas, por ejemplo, contratan con el *sheriff* del Departamento del Condado de Los Angeles sus servicios de policía). La principal ciudad contratista, Lakewood, tiene actualmente 73.000 residentes pero sólo 170 empleados. (Para más información sobre la contratación véase el capítulo 1.)⁶

11. Franquicias. La franquicia consiste en contratar mediante un giro: el gobierno adjudica la licencia, pero el usuario del servicio paga directamente al productor. Se utiliza normalmente cuando un servicio es un monopolio natural (o cuando la entrada de empresas es muy limitada), pero el gobierno desea que las compañías privadas compitan por el derecho de proporcionar el servicio. Los gobiernos dan franquicias o licencias a cadenas de restaurantes para que gestionen restaurantes de autopistas. Dan franquicias a servicios, como las compañías de televisión por cable, las compañías de autobuses y firmas concesionarias.

12. Asociaciones público-privadas. Como en el caso del contrato, el uso de las asociaciones explotó en los años 80. La mayoría de las ciudades de cualquier tamaño estaban inmersas, asociadas con promotores, en asuntos de construcción de alguna clase. Indianápolis creó una asociación de riesgo para quemar 2.000 toneladas de basura diarias y producir vapor, que vendía como combustible. Dade County, Florida, negoció con compañías privadas para gestionar las escuelas públicas, de su propiedad, para hijos de sus empleados. Seattle y muchas otras ciudades crearon programas Adopt-a-Park (Adopción de Parques) en los que compañías privadas ayudaban a subvencionar y cuidar los parques públicos. Dallas hizo algo similar con las bibliotecas.

6. Jonathan Marshall, «Troubled Cities Put Services Out to Bid», *San Francisco Chronicle*, 3 de junio de 1991, págs. 1, A6.

St. Paul creó asociaciones con empresas comerciales, organizaciones sin ánimo de lucro, y fundaciones. El alcalde George Latimer descubrió que cuando una fundación o empresa comercial ponía recursos substanciales sobre la mesa, podía incentivar a la ciudad a hacer cosas que nunca hubiera intentado solo. «Una vez establecido el mecanismo del gobierno de la ciudad es difícil variarlo, no importe lo rápido que cambien las circunstancias sociales y económicas», escribieron él y Dick Broeker,⁷ su adjunto. «La participación de las fundaciones puede hacer que las cosas se hagan fuera de los típicos frenos gubernativos... El truco está en esquivar la paralizada y pasada de moda burocracia e iniciar una acción directa.»

13. Asociación público-pública. Minneapolis y St. Paul se unieron para crear la sociedad sin ánimo de lucro Fondo de Viviendas Familiares. Independence, Missouri, subvenciona el sistema escolar para mantener sus escuelas abiertas 12 horas al día, con el fin de proporcionar pre y post cuidado infantil. Muchos gobiernos comparten servicios, servicios comerciales, o contratan a otros para dichos servicios.

14. Corporaciones semipúblicas o privadas. Cuando los gobiernos de corte empresarial quieren hacer tareas que por naturaleza son de cariz económico, a menudo crean corporaciones privadas sin ánimo de lucro, o las casi idénticas corporaciones semipúblicas. Baltimore fue la pionera en el uso de corporaciones de desarrollo privadas, y sin ánimo de lucro, para desarrollar su área de Inner Harbor. St. Paul creó la Corporación de Desarrollo Lowertown, y la Corporación de Recursos Energéticos, que lleva a cabo revisiones de energía y otorga préstamos a los propietarios para que inviertan en conservación de energía. Phoenix creó una corporación sin ánimo de lucro para dirigir un albergue para los sin techo.

15. Empresa pública. Cuando el sector privado no quiere o no puede proporcionar algún servicio económico, o los líderes políticos consideran que el precio es muy elevado, a veces los go-

7. George Latimer y Richard Broeker, «Recycling an Older City with Foundation Support», inédito, agosto, 1981.

biernos crean sus propias empresas. Los servicios propiedad de los municipios son muy comunes. Decenas de ciudades tienen sus propios sistemas de televisión por cable. Visalia fue propietaria durante seis años de un equipo de béisbol de la Pequeña Liga. Los servicios públicos creados por muchos Estados —por ejemplo, puertos, túneles o puentes— son empresas públicas. El gobierno federal es dueño⁸ de por lo menos 30 corporaciones públicas, incluyendo la Tennessee Valley Authority, la Commodity Credit Corporation (Corporación de Facilidades al Crédito) y el Overseas Private Investment Corporation (Corporación de Inversión Privada en el Extranjero). (Para más datos sobre la empresa pública, véase el capítulo 7.)

16. Adquisición. De igual modo, los gobiernos estimulan ciertas actividades, comprando sólo a compañías que las lleven a cabo. Nueva York paga servicios de procesamiento de nóminas a los bancos que invierten en vecindarios desfavorecidos. Los Angeles da preferencia a los contratistas que proporcionan asistencia ambulatoria. Muchos gobiernos dan un porcentaje de sus gestión a empresas que son propiedad de minorías o a pequeñas empresas.

La política de gestión del gobierno puede tener un gran impacto; a veces, crea completamente una industria. El gobierno federal creó las industrias de informática y semiconductores al dar fondos para el desarrollo de la informática con fines militares durante y después de la Segunda Guerra Mundial, pidiendo unidades cada vez más pequeñas para introducir en los misiles y los vehículos espaciales. La Administración General de Servicios⁹ dio un gran empujón al desarrollo comercial de las *air bags* (bolsas de aire) en los coches al encargar, en 1984, 5.000 Ford Tempos equipados con ellas. En conjunto, los gobiernos federales, estatales y locales gastan cada año cerca de 1 trillón de dólares en bienes y servicios; el 18 por ciento del producto nacional bruto.

8. Lloyd D. Musolf, «The Government-Corporation Tool: Permutations and Possibilities», en *Beyond Privatization*, pág. 231.

9. Ralph Nader, «Big Consumer», *Mother Jones* (noviembre-diciembre, 1990): 21-22.

17. Seguros. El gobierno federal intenta prevenir los pánicos financieros proporcionando seguros para los depósitos en bancos, e instituciones de crédito y ahorro. También administra sistemas de seguro de desempleo, seguros de compensación al trabajador, y seguros médicos para los pobres y la tercera edad. El Estado de Illinois lucha contra la segregación racial permitiendo la creación de distritos de equidad en la vivienda en Chicago, que pueden ofrecer seguros contra la caída de precios causados por una repentina revuelta racial. Montgomery County, Maryland, estableció un trato con la Blue Cross/Blue Shield para poder ofrecer a los residentes del condado seguros sanitarios catastróficos de 53,80 dólares por año y familia.

18. Recompensas, premios y primas. Cuando los departamentos de policía del FBI ofrecen recompensas por una información que lleve a la detención de criminales, están utilizando a empleados no gubernamentales para que les ayuden a resolver sus problemas. Cuando los gobiernos otorgan premios a individuos y organizaciones privadas, están estimulando el comportamiento que premian; ya se trate del heroísmo individual o el desarrollo de viviendas de renta limitada en la comunidad. Ambos enfoques pueden llevar a la energía privada hacia fines públicos, sin necesidad de incrementar el uso de empleados públicos o dólares de los impuestos.

19. Cambiar la política de inversión pública. Como hemos señalado en el capítulo 10, la mayoría de los gobiernos son inversores financieros. Cambiando dónde y cómo invierten pueden alentar o desalentar prácticamente cualquier tipo de comportamiento: el *apartheid* en Sudáfrica; los préstamos en las comunidades de minorías aquí en casa; e incluso la conservación de la energía. Los fondos de pensiones públicos ya se fijan mejor en dónde invierten, y muchos gobiernos han desarrollado programas de depósitos vinculados para que sitúen su dinero únicamente en bancos que se comprometan en algún objetivo social. (Véase capítulo 10, pág. 400.)

20. Asistencia técnica. Los gobiernos proporcionan en ocasiones asistencia técnica a las empresas, las organizaciones de la comunidad, y a otros gobiernos, por lo que pueden proveer

algunos servicios valiosos. El *Catalogue of Federal Domestic Assistance*¹⁰ (Catalogo de Asistencia Federal Interna), enumera 21 servicios distintos de asistencia para la empresa. Muchos Estados crean asistencia técnica para los gobiernos locales. Massachusetts creó dos corporaciones semipúblicas que ofrecen asistencia técnica a las organizaciones de desarrollo con base en la comunidad. Pennsylvania paga a organizaciones de desarrollo de fuera de la comunidad para que trabajen con las otras, para que se transfieran sus técnicas.

21. Información. En ocasiones los gobiernos pueden producir un gran impacto simplemente informando al público. Un estudio de 1989 de las pautas de préstamo de los bancos, hecho por el banco de la Reserva Federal de Boston, obligó a los bancos de Massachusetts a prometer 1.000 millones de dólares en nuevas inversiones en comunidades de minorías. El informe del cirujano general, de 1964, declarando insalubre el fumar cigarrillos produjo durante 25 años un espectacular declive en el porcentaje de americanos fumadores. Información sobre el colesterol, las grasas, y otros elementos de los alimentos también ha tenido su efecto. El columnista George Will ha afirmado que «la cosa más eficaz que puede hacer el gobierno a nivel de costes es proporcionar información sobre la salud». (Véase también capítulo 10, pág. 397.)¹¹

22. Arbitrios. Muchos gobiernos gestionan servicios de arbitrio, dirigiendo a personas u organizaciones a aquellos que ofrecen los servicios que éstos necesitan. Muchos Estados ofrecen servicios de arbitrio a las empresas que buscan ayuda para la exportación, la financiación, la modernización de la tecnología de producción, etc. Connecticut gestiona un servicio muy eficaz de arbitrio para el cuidado ambulatorio; los padres pueden obtener una lista de todas las personas de la zona que pueden ofrecer cuidados ambulatorios y hablar con funcionarios del Estado que controlan la calidad de los distintos servicios.

10. Salamon, «The Changing Tools of Government Action: An Overview», en *Beyond Privatization*, pág. 7.

11. George F. Will, «Access to Fashion», *Boston Globe*, 8 de enero de 1989.

23. Voluntarios. En una encuesta hecha a mediados de los 80,¹² casi tres de cada cuatro ciudades encuestadas afirmaron utilizar voluntarios. Más del 42 por ciento de las ciudades utilizan voluntarios en sus departamentos de bomberos. (De hecho muchos pequeños departamentos de bomberos están totalmente formados por voluntarios.) El Dallas Parks and Recreation Department (Departamento de Parques y Áreas Recreativas de Dallas) utiliza normalmente 1.200 voluntarios y otros 4.800 para acontecimientos especiales. Muchas ciudades tienen empleados a jornada completa que coordinan el uso de los voluntarios. En Florida, los voluntarios hacen de profesores, intérpretes, padres adoptivos, conductores, conferenciantes, y asistentes de compras, contabilidad y limpieza.¹³ En Massachusetts el Departamento de Protección del Medio Ambiente ha empezado a utilizar abogados voluntarios para que medien en las disputas sobre el uso de tierras de regadío.¹⁴

24. Bonos. Cuando los gobiernos quieren proporcionar a grupos específicos de gente la capacidad de comprar bienes y servicios concretos, en ocasiones utilizan bonos. El gobierno federal da a los pobres vales de comida para comprar comestibles y bonos de vivienda para ayudarles a pagar el alquiler. Algunos Estados proporcionan a las clases desfavorecidas bonos para pagar sus cuidados ambulatorios. Más de 100 ciudades de Vermont y Maine ofrecen a sus estudiantes de superior bonos para poder asistir a escuelas privadas. Wisconsin proporciona a más de 1.000 niños pobres de Milwaukee bonos para asistir a las escuelas privadas. (Para un análisis más amplio del mecanismo de bonos véase el capítulo 6.)

25. Cuotas de impacto. En el capítulo 10, describimos las cuotas de impacto como unos impuestos diseñados para cargar

12. Sydney Duncombe, «Volunteers in City Government: Advantages, Disadvantages and Uses», *National Civic Review* (septiembre 1985): 356-364. La encuesta fue dirigida por la University of Idaho's Bureau of Public Affairs Research.

13. Keon S. Chi, «Private-Public Alliances Grow», *State Government News* (enero 1986): 10-13.

14. James L. Franklin, «Volunteers to Mediate Environmental Cases», *Boston Globe*, 18 de septiembre de 1990, págs. 25, 26.

el coste generado por alguna actividad, como conducir, construir un edificio, o generar electricidad, directamente a aquellos que se benefician de dicha actividad. Al aumentar el coste de esta actividad, los gobiernos la desalientan. También se aseguran de que la gente que se beneficia de ellas no pueda derivar los costes a otras personas que no sean sus usuarios. Las cuotas de impacto sobre los constructores se están haciendo cada vez más comunes, y las cuotas sobre contaminación son cada vez más tema de discusión.

26. Catalizar esfuerzos no gubernativos. El condado de Los Angeles ayuda a organizar una red de 1.200 iglesias y grupos de la comunidad, con 20.000 voluntarios, que entrega 36 millones de libras de alimentos al año a las familias pobres. Cuando el esfuerzo del sector público finalizó, quedaron 350 despensas y cocinas. Minneapolis catalizó la formación de una serie de redes de vecindario, que incluían a organizaciones de la comunidad y empresas, para que las corporaciones locales contrataran a residentes desfavorecidos. (Un funcionario de la ciudad, cuyo salario era pagado por la comunidad empresarial, actuaba como coordinador y mediador.) California's Contra Costa County Housing Authority (Servicio de la Vivienda del Condado de Contra Costa en California) unió a los bancos y a una agencia de asesoría sin ánimo de lucro para que ayudaran, como modo barato de ampliar la existencia de viviendas de alquiler, a los propietarios de casas a crear segundas unidades en vecindarios de familias solas.

27. Convocar a líderes no gubernamentales. A menudo todo lo que tiene que hacer el gobierno para resolver un problema es reunir a las personas clave. Algunos Estados instrumentan programas de cooperación trabajadores-patronal que hacen algo más que las reuniones de empleados y líderes de sindicatos. El alcalde de Boston, Ray Flynn convocó en 1990 una Cumbre de Supervivencia Infantil, que reunió a todos los responsables de la asistencia sanitaria para articular una respuesta al aumento de los riesgos de mortalidad infantil en la comunidad de color de Boston. Alcaldes, gobernadores, y presidentes suelen convocar conferencias para centrar la atención en problemas concretos.

28. Amonestar. A veces, incluso no es necesario convocar; los líderes públicos pueden conseguir que algo suceda simplemente amonestando a los implicados. El presidente Kennedy echó para atrás un aumento del precio del acero simplemente con una amonestación. El gobernador Bruce Babbitt de Arizona estimuló la creación de como mínimo 100 programas de cuidado postescolar, llamando la atención sobre el fenómeno de los niños abandonados. El alcalde de San Francisco, Art Agnos, avergonzó a las iglesias para que abrieran sus puertas a los sin techo.

29. Dinero-semilla. St. Paul proporciona dinero semilla a un programa de reciclaje sin fines lucrativos, para que pueda ampliar sus servicios a toda la ciudad. Visalia da dinero semilla constantemente: para una piscina nueva, para la Pequeña Liga, para el trabajo de la Cámara del Desarrollo Económico del Comercio. Arkansas da 5.000 dólares como capital semilla para hacer que sus empleados privados se reúnan y organicen programas de Top Quality Management. Massachusetts y Pennsylvania han utilizado dinero semilla para catalizar la formación de redes de pequeños fabricantes, en vista a que trabajen de cara a mejorar sus productividad.

30. Inversiones equitativas. A veces, los gobiernos llevan a cabo inversiones justas para alentar o sostener una actividad deseada. El Fondo Estratégico de Michigan ha invertido de 12 a 15 millones de dólares en inversiones equitativas para catalizar la formación del sector empresarial privado y empresas de desarrollo industrial. La Asociación Ben Franklin de Pennsylvania ha invertido en cinco fondos privados de capital semilla. Muchos Estados estimulan a su fondo público de pensiones a que invierta en capital de riesgo. El gobierno federal mantuvo el *stock* de Chrysler cuando tuvo problemas.

31. Asociaciones de voluntarios. Algunos gobiernos animan a los barrios, distritos comerciales, o grupos de trabajadores a que formen sus propias asociaciones para proporcionar servicios. Seattle contrata a asociaciones de vecinos; St. Paul les paga por ciertos servicios; Kansas les hace una rebaja en sus impuestos sobre la propiedad si colaboran en servicios ciudadanos; Nue-

va York, así como otras ciudades, ofrecen a los propietarios de comercios de los barrios de los distritos comerciales el poder de cobrar tasas a sus afiliados para financiar las mejoras.

32. Coproducción o autoayuda. Muchos gobiernos ayudan a los ciudadanos a producir servicios ellos mismos. Los programas de habitabilidad urbana de muchas ciudades permiten que la gente compre casas por muy poco dinero, si se compromete a su renovación. Los servicios de la vivienda pública contratan a los residentes para que arreglen sus propias propiedades. Y evidentemente los gobiernos locales proporcionan apoyo —aunque sólo sea cediendo el uso de patios de escuela o parques— a las personas que organizan ligas de béisbol, fútbol u otros deportes. La Little League (Pequeña Liga) es una clásica operación de autoayuda.

33. *Quid pro quos*. Cuando golpea la revolución de los impuestos, los gobiernos rápidamente empiezan a exigir a las empresas que paguen más servicios. Muchos constructores actualmente pagan nuevas carreteras, enlaces de autopista, y otras mejoras a cambio del permiso para construir sus edificios. (En San Antonio, Sea World estuvo de acuerdo en colaborar en la financiación de una nueva autovía.) Ciudades como San Francisco, Oakland y Boston utilizan programas de vinculación, en los que los constructores deben invertir en viviendas de renta limitada o cuidados ambulatorios a cambio del permiso para construir edificios de oficinas en el centro de la ciudad. Muchos gobiernos sólo sitúan sus reservas de caja en bancos que están de acuerdo en mantener sucursales en las comunidades más pobres o en hacer préstamos a pequeños negocios o empresas que son propiedad de minorías. El condado de County, Maryland, incluso pide a los constructores que hagan viviendas públicas en sus promociones privadas, a cambio de concesiones de zona.

34. Gestión de la demanda. En lugar de gastar cada vez más para mantener la demanda en alza de servicios, algunos gobiernos se concentran en reducir la demanda de servicios. Para recortar la demanda de agua, Tucson y otras ciudades obligan al uso de lavabos de fluido ultralento en todas las casas nuevas.

Para recortar la demanda de autopistas, los gobiernos suben los peajes o las tarifas en las horas punta, ofrecen descuentos a los coches con tres o más pasajeros, y precios especiales para autobuses y furgonetas. Para recortar las llamadas a ambulancias y bomberos, algunas ciudades cobran las llamadas que resultan innecesarias. (Para una discusión más detallada de la gestión de la demanda, véase el capítulo 10.)

35. Venta, intercambio o uso de propiedad. Visalia permite al distrito escolar local construir una nueva escuela acordando cuatro parcelas a cambio de vender. (Véase pág. 281.) Orlando consiguió gratis un ayuntamiento permitiendo a un constructor construir dos torres de oficinas en la misma parcela de 33.180 m². (Véase pág. 283.) El condado de Fairfax, Virginia, dio a un promotor privado más de 590.862 m² de terrenos públicos de primera —valorados entre 50 y 70 millones de dólares— a cambio de construir un nuevo centro de gobierno del condado.

36. Reestructurar el mercado. Como se ha explicado en el capítulo 10, los gobiernos constantemente están dando forma al mercado privado para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Las leyes de zona o distrito determinan dónde se construirá y de qué clase será la construcción. Los programas federales de agricultura garantizan para muchos productos agrícolas un conjunto de precios y un mercado. Las tarifas y las restricciones de precios protegen a los mercados de productores locales. Al establecer normativas, las leyes del control de alquileres conforman auténticos mercados estatales.

ELEGIR LA MEJOR ALTERNATIVA

Los gobiernos de corte empresarial pueden elegir no sólo entre estas 36 alternativas, sino entre una infinidad de variantes y combinaciones de las 36. Con todas estas flechas en el carcaj, tienen que desarrollar una metodología para elegir la flecha adecuada para la diana en cuestión. Como dijo el portavoz del

Comité Asesor del Futuro de Florida:¹⁵ «Lo que se necesita es una política y una valoración técnica que pueda aplicarse rutinariamente a cada petición de inicio, continuación o expansión de servicio. La pregunta a responder es “¿dónde consigue el Estado, en conjunto, el mejor trato?”».

La mejor metodología —o marco analítico— que hemos encontrado se presenta en el libro de 1987 de E. S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham House Publishers, Chatham, Nueva Jersey). Aunque aboga por la privatización, Savas distingue cuidadosamente entre el papel crítico del gobierno como «proveedor» de bienes y servicios necesarios y la cuestión independiente de «quién» los produce mejor. Dicho de otro modo, Savas es más un abogado pragmático de la privatización que un ideólogo.

En su libro, Savas divide los bienes y servicios en cuatro categorías: bienes privados, bienes de peaje, conjunto de bienes comunes, y bienes colectivos. Discute las distintas opciones para proporcionar cada uno de ellos, luego examina las ventajas o desventajas de 10 acuerdos distintos de servicio: servicio a cargo del gobierno, distribución a cargo el gobierno, acuerdos intergubernamentales, contratos, franquicias, subvenciones, bonos, sistemas de mercado, voluntariado, y autoservicio. Por último, desarrolla una serie de criterios por los que puede ser juzgado cada acuerdo y examina las ventajas y desventajas de cada una de las 10 alternativas a la luz de cada uno de los criterios. Los criterios son:

- «especificidad del servicio» (cómo puede ser definido específicamente un servicio, de modo que el gobierno pueda explicar a los productores privados exactamente lo que quiere);
- «disponibilidad de los productores» (por ejemplo: ¿son suficientes para asegurar la competencia?);
- «eficacia y efectividad»;

15. *Florida Sunrise: Issues and Options: Choosing Strategies for the Future, Issue paper Notebook*, vol. 1 (Tallahassee, Fla.: Speaker's Advisory Committee on the Future, julio 1987), pág. 204.

- la «escala» del servicio (qué magnitud debe tener una organización para producirlo);
- «relación costes-beneficios» (el grado en que los que utilizan el servicio pagan directamente por sus beneficios);
- «sensibilidad a los consumidores»;
- «susceptibilidad al fraude»;
- «equidad económica»;
- «equidad para las minorías»;
- «sensibilidad a las directrices del gobierno»; y
- «el tamaño del gobierno» exigido por el servicio acordado.

Otra pregunta que deben hacerse los que toman las decisiones públicas, a la hora de decidir cómo gestionar cada servicio, es ¿qué sector los producirá mejor: el sector público, el sector privado, o el sector terciario? Cada uno de estos sectores tiene su propio conjunto de ventajas y desventajas, como hemos señalado en el capítulo 1.

Por ejemplo, las instituciones del *sector público* suelen ser mejores para:

- gestión política;
- normativas;
- asegurar justicia;
- prevenir la discriminación o la explotación;
- asegurar la continuidad y la estabilidad de los servicios; y
- asegurar la cohesión social (por ejemplo a través de la mezcla de razas y clases en las escuelas públicas).

Por el contrario los proveedores de servicios públicos, incluso los de corte empresarial, son menos adecuados en:

- llevar a cabo tareas complejas;
- repetir los éxitos de otras organizaciones;
- proporcionar servicios que exijan un rápido ajuste a los cambios;
- proporcionar servicios a poblaciones muy diversas; y
- proporcionar servicios que se vuelven pronto obsoletos.

Las organizaciones burocráticas del gobierno, como ya hemos dicho, fallan en otros muchos aspectos. Tienen, por ejemplo, problemas con las tareas que exigen flexibilidad, cambios rápidos, sensibilidad frente al consumidor, y una amplia adaptación de los servicios a la clientela.

El *sector privado* es casi lo contrario. Actúa de un modo muy incompetente en las tareas de la primera lista, pero muy bien cuando se trata de la segunda. Cuando las tareas son por naturaleza económicas, o cuando exigen una inversión orientada, el sector privado es mucho más eficaz que el sector público o el terciario. También es mucho mejor cuando se trata de repetir experimentos que han tenido éxito, puesto que el incentivo de los beneficios atrae inversores e impulsa a compañías privadas a imitar a los competidores que lo han logrado.

Cuando existe poco o ningún beneficio a la vista, por otro lado, el sector privado rara vez se interesa o es eficaz. Un estudio de las guarderías,¹⁶ por ejemplo, descubrió que las instituciones sin ánimo de lucro tienden a ofrecer una mejor calidad de servicio, pero no tienen incentivos para ampliarse; las empresas de beneficios tienen un mayor incentivo para ampliarse, pero con mayor frecuencia ofrecen un servicio de poca calidad.

Las empresas que pretenden tener beneficios están más acostumbradas a innovar que las instituciones públicas sin ánimo de lucro, puesto que en ocasiones para sobrevivir están obligadas a hacerlo. Por la misma razón, están más acostumbradas a adaptarse a los cambios repentinos y a abandonar las actividades que tienen poco éxito o son obsoletas. También tienen la tendencia a utilizar a gente con más experiencia y formación profesional que las organizaciones públicas o del sector terciario. Por lo tanto cuando las tareas son muy técnicas o de gran complejidad, el sector privado suele tener grandes ventajas. «Se han hecho muchos comentarios sarcásticos sobre el riesgo de un programa lunar que consistiera en las actividades de miles de firmas privadas en pos de beneficios y de ofertas a la baja», escribió William Niskanen en 1971. Pero «el programa lunar de EE.UU.

16. Joe Nathan, *Free to Teach* (Minneapolis: Winston Press, 1983), pág. 154.

ha sido una de las actividades públicas de mayor éxito de los últimos años.»¹⁷

Por otro lado, las grandes compañías privadas, al igual que las grandes organizaciones públicas, son agresivamente monopolísticas. En ocasiones tienen la suficiente influencia política como para convencer a las legislaturas y los consejos de las ciudades a que les den prácticamente monopolios de producción de un bien o servicio concreto.

El *sector terciario* tiende a ser mejor en tareas que:

- generan poco o ningún margen de provecho;
- exigen compasión y compromiso con otros seres humanos;
- exigen un enfoque global, holístico;
- exigen una gran confianza por parte de los clientes o consumidores;
- exigen trabajo voluntario; y
- exigen disponibilidad, atención personal (como los cuidados ambulatorios, terapias, y servicios a inválidos o enfermos).

El sector terciario es también más apto a la hora de reforzar los códigos morales y la responsabilidad individual con respecto a los comportamientos. Cuando una institución dirige refugios para los sin techo, escuelas, o centros ambulatorios, a veces tiene que reforzar un código de conducta (los residentes del refugio no deben tomar drogas o beber alcohol, por ejemplo). Las instituciones públicas a veces tienen problemas al respecto, pues a sus funcionarios se les ha inculcado la idea de que no es correcto para un gobierno imponer cualquier conjunto de valores a sus ciudadanos. Las empresas que pretenden obtener beneficios tienen problemas al hacerlo porque puede costar dinero, por ejemplo si expulsan a un estudiante que paga. Pero las organizaciones religiosas, grupos de la comunidad, y asociaciones semejantes, que normalmente existen para cumplir unos

17. William A. Niskanen, Jr. *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971), pág. 217.

finés, a veces tienen a la vez un sentido muy acentuado de los valores y la voluntad de reforzarlos, con independencia de las implicaciones financieras.

Por otra parte, las organizaciones del sector terciario, muy a menudo eligen servir sólo a algunas personas (únicamente a católicos, pobres, o hispanos) y excluir al resto. También son menos eficaces que las organizaciones del gobierno, o las empresas, en las tareas que les exigen que generen grandes recursos por sí mismas, lo que requiere un alto grado de pericia profesional, o que se benefician de economías de escala.

Hemos resumido las ventajas y desventajas de cada uno de los sectores en los cuadros siguientes:

CALIDADES DESEADAS EN LOS PRODUCTORES DE SERVICIO (A = alta; B = baja; M = media)			
	Público	Privado	Terciario
Ventajas del sector público			
Estabilidad	A	B	M
Capacidad para manejar soluciones ajenas a la misión central (p.e., acciones afirmativas)	A	B	M
Inmunidad al favoritismo	A	M	B
Ventajas del sector privado			
Capacidad para responder con rapidez a las circunstancias cambiantes	B	A	M
Capacidad de innovar	M	A	M
Tendencia a duplicar éxitos	B	A	M
Tendencia a abandonar lo obsoleto o fracasado	B	A	M
Disposición para tomar riesgos	B	A	M
Capacidad de generar capital	M	A	B
Pericia profesional	M	A	M
Habilidad para conquistar economías de escala	M	A	B
Ventajas del sector terciario			
Capacidad de llegar a poblaciones diversas	B	M	A
Compasión y compromiso	M	B	A
Tratamiento holístico de los problemas	B	B	A
Capacidad de generar confianza	M	B	A

TAREAS MÁS APROPIADAS PARA CADA SECTOR
(E = eficaz; I = ineficaz; D = depende del contexto)

	Público	Privado	Terciario
Más apropiadas para el sector público			
Gestión política	E	I	D
Normativas	E	I	D
Respaldo a la equidad	E	I	E
Prevención de la discriminación	E	D	D
Prevención de la explotación	E	I	E
Promoción de la cohesión social	E	I	E
Más apropiadas para el sector privado			
Tareas económicas	I	E	D
Tareas de inversión	I	E	D
Creación de beneficios	I	E	I
Promoción de autosuficiencia	I	E	D
Más apropiadas para el sector terciario			
Tareas sociales	D	I	E
Tareas que requieren trabajo voluntario	D	I	E
Tareas que generan pocos beneficios	D	I	E
Fomento de la responsabilidad individual	I	D	E
Fomento de la comunidad	D	I	E
Fomento del compromiso con el bienestar de los demás	D	I	E