
MARCO CONCEPTUAL PARA DELEGAR LA RESPONSABILIDAD Y LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO AL SECTOR PRIVADO

*Steven Cohen**

¿QUÉ PROBLEMA INTENTA RESOLVER LA PRIVATIZACIÓN?

En los años ochenta, 'privatización' se convirtió rápidamente en una nueva palabra de uso popular, pese a sus delicadas connotaciones (Savas, 1989). Hoy, la privatización ha "llegado a simbolizar una nueva manera de percibir las necesidades de la sociedad... es el acto de reducir el papel de gobierno o de incrementar el papel del sector privado, en una actividad o en la propiedad de activos" (Savas, 1989, 3). El actual impulso hacia la privatización busca resolver varios problemas diferentes. El primero es la ineficiencia de las empresas públicas debido a la ausencia de afán de lucro. Los recursos que obtienen los administradores del sector gubernamental no se relacionan con los ingresos que generan sino con la importancia del servicio que prestan. La justificación de costos es más importante que el potencial de ingresos. En el sector privado, los recursos operacionales y las inversiones de capital dependen de la remuneración potencial. Cuando se elimina la relación entre ingresos y gastos, es difícil ejercer presión para disminuir los costos y, por consiguiente, no siempre se premia la eficiencia. El segundo es el problema de excesiva formalidad: demasiadas normas que regulan la contratación, las compras, el presupuesto y el alcance de las actividades que puede emprender una organización. El tercero es la influencia política en el proceso de las actividades de administración. El cuarto, más común

* Profesor del Programa de Posgrado en Política y Administración Pública de la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Columbia. El autor agradece la ayuda de Lynette Munez, John Pfeiffer y Megan Watkins, estudiantes de este programa. Artículo preparado para la VL Reunión Anual de la American Society for Public Administration, Orlando Florida, 10-14 de abril de 1999.

fuera que dentro de los Estados Unidos, es la propiedad estatal y las pérdidas financieras de empresas que no desempeñan las funciones tradicionales del gobierno (aerolíneas, siderurgia, astilleros, ferrocarriles, fábricas de automóviles, compañías telefónicas, etc.). La antipatía general hacia el gobierno no es un problema que se busca resolver con la privatización sino un prejuicio ideológico de algunos, aunque no de todos, sus promotores.

Por supuesto, la mayoría de los estudiosos de la administración pública afirmaría que la eficiencia, la informalidad organizacional y el manejo apolítico no son los únicos valores que deben perseguir las organizaciones. Los defensores de la privatización también se opondrían a la eficiencia, la informalidad y la despolitización de la administración llevadas al extremo. Analicemos los siguientes ejemplos extremos:

El cumplimiento efectivo de la ley puede llevar a que se ejecuten presuntos asesinatos con la pretensión de ahorrar los costos del proceso legal y del encarcelamiento.

Una organización sin reglas ni estructura probablemente no tendría un sistema de contabilidad y simplemente podría distribuir los fondos de una gran caja de efectivo en un cajón. Podría contratar personal y promoverlo por consideraciones de raza o de género.

Una organización que lleve a cabo un programa sin preocupaciones políticas no sentiría presión para responder por las decisiones y podría estar en libertad de emplear niños pobres en edad escolar como fuerza de trabajo.

En una sociedad y una economía complejas e interconectadas no existe en realidad ninguna organización completamente privada. Todas las empresas están reguladas y deben ser sensibles a las restricciones legales, sociales, culturales y políticas. Casi todas las empresas privadas prestan gran atención a su imagen pública y a sus relaciones con los clientes. A la inversa, las entidades del gobierno no son inmunes a las consideraciones de eficiencia. Los gobiernos locales son bastante sensibles a las limitaciones de la base tributaria y a la necesidad de mantener costos tan bajos como sea posible. Por tanto, no tratamos con diferencias de calidad sino de cantidad. ¿Cuán regulada es la organización? ¿Hasta qué punto la cultura y la administración de la organización promueven la conciencia de los costos? ¿Hasta qué punto la organización es sensible a su imagen pública y cuánto se preocupa por el apoyo y la oposición política?

No obstante, los líderes del gobierno que elaboran y ejecutan los programas públicos deben decidir si dan los recursos y la autoridad para llevar a cabo los programas a entidades del gobierno o a

organizaciones privadas. ¿Qué criterio utilizan para resolver este problema? ¿Qué marco conceptual pueden usar los que toman la decisión para elegir una de las opciones? Aunque creo que la respuesta no es particularmente fácil, algunos estudiosos de la administración pública han analizado este problema. En *La decisión de privatización: fines públicos, medios privados*, John D. Donahue sostiene que:

La decisión entre lo público y lo privado tiene dos dimensiones básicas. La primera atañe a la financiación: ¿Debemos pagar individualmente por un bien o servicio, con nuestros propios recursos, o debemos pagarlo colectivamente con fondos recaudados a través de una u otra forma de tributación? La segunda atañe al desempeño: ¿El bien o servicio debe ser producido o prestado por una entidad del gobierno o por una organización no gubernamental? (Donahue, 1989, 7).

El objetivo del libro de Donahue “es exponer e ilustrar un conjunto de principios que guíen la distribución de las actividades financiadas públicamente entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales” (p. 10). Para tener éxito en esta tarea, se debe enfrentar la dificultad de distinguir entre las características operativas de las entidades gubernamentales y las de las organizaciones no gubernamentales. En el mundo real hay muchas superposiciones, y al final se debe aceptar que en Estados Unidos las entidades del gobierno tienen una relación de autoridad formal con funcionarios que obtienen y legitiman su función de liderazgo a través de elecciones democráticas. Esto les permite hacer cosas que las organizaciones privadas no deben hacer, como encarcelar a las personas. Esto hace que las organizaciones del gobierno sean más sensibles a la presión política y que cuando lo juzgan necesario, no se guían estrictamente por consideraciones de precio y eficiencia.

EL ENFOQUE DE ACOPLAMIENTO FUNCIONAL DE LA PRIVATIZACIÓN

Fuera de los contextos históricos y políticos que dan origen a la privatización, han aparecido tres vertientes distintas de la teoría de la privatización. La primera sostiene que el sector privado es superior al sector público. Algunos defensores de la privatización argumentan que las organizaciones privadas son más eficientes que las entidades del gobierno debido a la influencia del ánimo de lucro y a los criterios mínimos de desempeño. Desde esta perspectiva, cuantas más organizaciones privadas estén involucradas en la prestación de los servicios del gobierno, tanto más eficientes y menos costosos tienden a ser esos servicios. Por ejemplo, en un estudio para un período de

diez años dirigido por la International City and Management Association (ICMA), Jeffrey Greene examinó los niveles de privatización de las ciudades norteamericanas. Según Greene, la base de la privatización es la teoría de la elección pública, cuyos teóricos sostienen que el mercado competitivo produce eficientemente los bienes y servicios. Estos teóricos argumentan que “la ineficiencia es una característica intrínseca a las burocracias municipales debido a que las estructuras de incentivos estimulan la creación de imperios y la sobreproducción” (Greene, 1996, 633).

El segundo enfoque de la privatización fue expuesto por David Osborne y denominado por Don Kettl ‘la prescripción de la competencia’. Según este punto de vista, el factor básico de la eficiencia no es el sector en que opera una organización, sino si ésta debe o no competir por la participación en el mercado, por las funciones y por los recursos. Desde esta perspectiva, el problema del despilfarro y la ineficiencia organizativa ocurre en ambos sectores y es ocasionado por los hábitos que genera el monopolio.

La tercera vertiente de la teoría de la privatización se puede denominar acoplamiento funcional. De acuerdo con este concepto, si se supone ausencia de monopolio, ciertas funciones son desempeñadas con más eficiencia y eficacia por el sector privado, otras por el sector sin ánimo de lucro y otras por el gobierno. Por ejemplo, las funciones de policía son propias del gobierno, las organizaciones sin ánimo de lucro prestan mejor el servicio de atención a los infantes y las empresas privadas sobresalen en la construcción y otras funciones industriales. En el caso de las funciones de policía, por ejemplo, el ejercicio de la autoridad puede llevar a la pérdida de la vida o de la libertad de un individuo. Exigen un nivel alto de responsabilidad claramente asignable y por consiguiente deben ser realizadas directamente por el gobierno. Por su parte, la atención a los infantes requiere un personal motivado por altos niveles de compasión y no por el afán de ganancia. Las organizaciones sin ánimo de lucro tienen experiencia en reclutar tales individuos e infundirles un fuerte sentido de misión. Por último, mediante la competencia, las organizaciones con ánimo de lucro desempeñan mejor las funciones de manufactura y ciertas funciones de apoyo y servicio. No se debe tener una sensibilidad particular, como la libertad individual o la necesidad de compasión, en estos procesos de producción.

Con el enfoque de acoplamiento funcional de la privatización, las organizaciones involucradas en la formulación y ejecución de la política pública deben tomar la decisión clásica de la organización comercial acerca de ‘producir o comprar’: ¿Debemos producir esto nosotros mismos o debemos comprarlo a otro? ¿Deseamos construir y mantener

en esta área una competencia que nos distinga o esta actividad está fuera de nuestras funciones básicas? Al tomar esta decisión, el enfoque de acoplamiento funcional supone que la política pública a veces debe perseguir valores distintos de la eficiencia.

Este artículo adopta el enfoque de acoplamiento funcional de la privatización, pero aborda el siguiente problema básico: ¿Cuál es el criterio que hay que utilizar cuando se acoplan las funciones al sector organizacional? El propósito del artículo es proponer un marco conceptual para abordar y evaluar la decisión de privatizar las funciones del gobierno. Comienza entonces resumiendo las características que diferencian a las organizaciones gubernamentales, sin ánimo de lucro y privadas. Luego analiza hasta qué punto esas características impiden o facilitan el desempeño de un conjunto cuidadosamente definido de funciones públicas típicas. Es difícil poner en práctica el enfoque de acoplamiento funcional. Este trabajo busca desarrollar un enfoque no ideológico de la privatización adaptado a situaciones específicas.

CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DE LOS TRES SECTORES

El debate sobre las diferencias entre los sectores público y privado es un debate permanente en el campo de la administración pública. Hace setenta años, Wallace Sayre de la Universidad de Columbia dijo que “la administración pública y la administración privada son fundamentalmente semejantes en todos los aspectos” (Allison, 1982). Hace veinte años, Graham Allison intentó orientar la investigación sobre administración pública en torno de este problema (*ibídem*). En un artículo clásico publicado en *Public Administration Review*, Hal Rainey, Robert Backoff y Charles Levine identificaron los puntos de acuerdo de la literatura académica acerca de las similitudes y las diferencias entre los dos sectores (Rainey *et al.*, 1976). En ese artículo, Rainey y sus colegas examinaron:

1. Factores ambientales tales como las apropiaciones como fuente de recursos, las restricciones legales y la influencia política.
2. Regateos o negociaciones en el ambiente organizacional con los que las organizaciones gubernamentales tendían a incorporar una creciente posibilidad de coerción debido a la posibilidad de que los ‘clientes’ sólo pudieran elegir participar y sólo hubiera un vendedor al que comprar (por ejemplo, el Departamento de Vehículos de Motor). Los autores señalaron el mayor impacto y el escrutinio público de las actividades del gobierno.
3. Estructuras y procesos internos que en el gobierno tenían metas más complejas y quizá contradictorias. Encontraron que los administradores del gobierno tenían menos autonomía y autoridad

para tomar decisiones y un menor control sobre sus subalternos. Y que el gobierno era más formal y cauteloso y menos innovador que el sector privado. Los sistemas de incentivos del gobierno eran menos confiables y recurrían menos a recompensas financieras.

Durante los veintitrés años transcurridos desde que Rainey y sus colegas escribieron su artículo, el enfoque de nuestra sociedad sobre la administración pública se ha modificado en estas tres áreas: el entorno organizacional público, las transacciones de organización ambiental y las estructuras y procesos internos. Algunos gobiernos han suprimido sus monopolios en ciertos servicios públicos, como la recolección de basuras, y otros han recortado sus funciones. El sentimiento antigubernamental ha predominado en el ambiente político de las organizaciones del sector público. Vemos que un número mayor de gobiernos prestan los servicios públicos a través de empresas privadas a las que se permite operar con tarifas por servicio. En esos casos, el gobierno obtiene los recursos en forma menos coercitiva que a través de la tributación. En el tercer factor de análisis, las estructuras y procesos internos, hemos visto una gran transformación puesto que el gobierno se ha desregulado mientras que la administración privada paradójicamente está inmersa en un ambiente cada vez más regulado. Las empresas privadas encuentran que su tratamiento del recurso humano está cada vez más sujeto a procesos legales por acusaciones de trato preferencial, persecución laboral y otras violaciones de los derechos civiles y de las normas de salud y seguridad ocupacional. Sin embargo, las diferencias relativas entre los sectores público y privado se mantienen. El gobierno sigue siendo único porque sus acciones todavía requieren autoridad legal y siempre requerirán tal legitimación.

Aunque las organizaciones sin ánimo de lucro se pueden definir simplemente como organizaciones privadas contempladas en una sección diferente del código tributario, se pueden distinguir de las entidades del gobierno y de las organizaciones privadas. Normalmente, igual que las organizaciones privadas con ánimo de lucro, las organizaciones sin ánimo de lucro son dirigidas por una junta directiva que busca perpetuarse. Sin embargo, a diferencia de las empresas privadas con ánimo de lucro, tienden a guiarse por una misión, y su propiedad y su excedente de ingresos pertenecen a la organización y no se distribuyen a los accionistas, como se permite a las empresas privadas. No obstante, los empleados de estas organizaciones no necesariamente hacen votos de pobreza. Estas organizaciones pueden pagar salarios y bonificaciones elevadas, y ofrecer paquetes de prestaciones bastante generosos. También invierten los excedentes

de ingresos en dotaciones, lo cual conduce a aumentar su estabilidad financiera, la seguridad y los salarios de sus empleados.

EL EFECTO DE LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS TRES SECTORES

Podemos concluir con certeza que las organizaciones públicas, privadas y sin ánimo de lucro tienen características diferentes. ¿Son importantes estas diferencias? ¿O la política pública puede ser ejecutada por cualquier sector que se elija? Se deben responder estas dos preguntas fundamentales para resolver los siguientes interrogantes:

1. ¿Las diferencias entre sectores afectan la ejecución de los programas públicos?

2. ¿En qué forma y en qué condiciones tienden a ser diferentes los sectores?

Una premisa evidente de este ensayo es que estos sectores tienen diferencias importantes y que se deben tener en cuenta esas diferencias cuando se diseña la estrategia de administración de un programa. No obstante, la comprensión de esas diferencias sectoriales es un paso esencial en la construcción de un marco para decidir cuándo y dónde privatizar.

Esta discusión puede empezar con los dos tipos de funciones del gobierno que las organizaciones privadas no parecen desempeñar de manera adecuada: las que regulan o suprimen la libertad o el libre movimiento de los individuos, y las actividades que no tienen un cliente evidente con los recursos para proporcionar una ganancia a la organización que las realiza.

FUNCIONES DE POLICÍA Y DE REGULACIÓN

La función de policía es una función del gobierno esencial. El propósito irreductible del gobierno es suministrar las reglas y los medios para dar fin a lo que Hobbes denominaba 'guerra de todos contra todos' (Sabine, 1961, 464). Sin embargo, los gobiernos contratan mercenarios y la provisión de fuerzas de seguridad privadas es actualmente una industria floreciente en Estados Unidos. Además, las empresas privadas administran algunas prisiones. Es posible imaginar una gama de funciones judiciales y de policía que pueden ser desempeñadas por las empresas privadas. Pero yo argumentaría que estas funciones no se acoplan bien a la capacidad del sector privado. Ante todo porque la decisión de emplear la fuerza y encarcelar a los individuos debe ser responsabilidad de los funcionarios públicos. Cuando los agentes privados realizan estas tareas, las denominamos asalto y secuestro. Una organización interesada en la productividad y

la eficiencia no cumple adecuadamente los requisitos de tiempo y esfuerzo del debido proceso. De hecho, la justicia criminal y civil es un área en la que es claro que la eficiencia no es un valor tan importante como la justicia o la equidad. Sin duda, las organizaciones privadas no están diseñadas para perseguir estos valores.

Por consiguiente, aunque es posible imaginar algunas funciones parciales para el sector privado en materia de justicia y policía, éstas son funciones que requieren niveles extremos de responsabilidad pública y se acoplan mejor al gobierno. En mi opinión, las funciones de regulación son una variante de la función de policía que, de nuevo, el gobierno desempeña en mejor forma. Por otra parte, el sector privado cumple un papel en la regulación. En otro lugar (Cohen y Kamineiecki, 1990) me he referido al uso del seguro privado como método de autorregulación. Las compañías de seguros se niegan a asegurar los riesgos, a menos que un profesional específico o certificado haya inspeccionado las instalaciones. Las calderas de los edificios de apartamentos de la Ciudad de Nueva York son un ejemplo de esa autorregulación. A comienzos del siglo xx, las explosiones de calderas causaron numerosos incendios. Las compañías de seguros exigieron la inspección de las calderas como condición para emitir el seguro. Inmediatamente después, las explosiones de calderas empezaron a ocurrir con poca frecuencia. Esta forma de autorregulación privada redujo las pérdidas por incendios y tuvo el positivo resultado público de salvar vidas humanas. No fue necesaria ninguna intervención del gobierno. Los propietarios aseguraban sus edificios por su propio interés y las compañías de seguros exigían calderas seguras por la misma razón. Cuando los intereses coinciden, el papel de gobierno es insignificante.

¿Pero qué sucede si la empresa decide no tomar un seguro? ¿Qué sucede cuando lo que peligra no es la propiedad personal sino la de un tercero? Aunque la preocupación de una empresa por el impacto del cumplimiento de la ley puede llevarla a desear el seguro, a veces las empresas no se preocupan por asegurar o limitar los riesgos. El ejemplo de los tanques de gasolina subterráneos es apropiado. A mediados de la década de los ochenta, más de la tercera parte de los tanques de gasolina subterráneos de los Estados Unidos –los que estaban cerca de las estaciones de gasolina– tenían filtraciones. La gasolina, un producto muy valioso, se filtraba e iba a parar a las aguas subterráneas, los suelos y los sótanos de todo el país. Habría sido de esperar que las compañías que aseguraban esos establecimientos comerciales contra la pérdida de propiedad y los juicios de responsabilidad insistieran en que los tanques no tuvieran filtraciones,

pero no lo hicieron. Fue necesaria la regulación del gobierno para que las filtraciones se declararan ilegales. De particular interés, la Agencia de Protección Ambiental (EPA en inglés) intentó sacar la lección del ejemplo de las calderas de los edificios de apartamentos de la Ciudad de Nueva York y exigió que las estaciones de gasolina tuvieran un seguro que cubriera específicamente los daños debidos a la filtración de los tanques. La EPA pensó que las compañías de seguros insistirían en la inspección de los tanques y la sustitución de los que tuvieran filtraciones. Aunque algunas compañías de seguros insistieron en las inspecciones como requisito para emitir el seguro, en otros casos, el precio del seguro se incrementó y muchas compañías de seguros se rehusaron a asegurar tanques subterráneos. El riesgo era mayor que el pago. Éste es un claro ejemplo de una función de policía que se le pidió asumir al sector privado y éste fue incapaz de realizar.

SERVICIOS SIN CLIENTES CON CAPACIDAD DE PAGO

¿Qué sucede con las funciones que no son de policía y para las cuales no hay un cliente obvio que proporcione recursos a la organización que realiza la tarea? En la Ciudad de Nueva York, el gobierno presta servicios a individuos y familias sin vivienda mediante albergues administrados por el gobierno y contratistas sin ánimo de lucro. Aunque algunas empresas privadas con ánimo de lucro, como Lockheed, Maximus y AmericanWorks han entrado en el negocio de servicios de beneficencia, ésta tiende a ser un área funcional que se resiste a la privatización a través de empresas con ánimo de lucro. Sin embargo, a medida que aumentan las presiones de costos del gobierno, las empresas privadas han empezado a competir en esta área y a presionar a las organizaciones sin ánimo de lucro para que utilicen métodos de funcionamiento semejantes a los comerciales (Ryan, 1999).

Las organizaciones sin ánimo de lucro pueden competir con las burocracias gubernamentales. También son reconocidas por su habilidad para reclutar personal motivado por la misión y que no exige altos niveles de remuneración. En mi opinión, no hay muchas empresas privadas que presten servicios sociales porque el gobierno debe subsidiar a los clientes y por la gran susceptibilidad política ante el hecho de que se obtengan ganancias con la pobreza. Cuando los gobiernos intentan privatizar este tipo de programas, normalmente hacen contratos con organizaciones sin ánimo de lucro. En Indianápolis, por ejemplo, Goodwill Industries administra gran parte del programa de beneficencia para los trabajadores locales. En la Ciudad de Nueva York, contamos con una organización sin ánimo

de lucro relativamente grande y bien financiada, denominada Homes for the Homeless, que utiliza sistemas de supervisión y administración del sector financiero privado para prestar un servicio eficiente a las familias que carecen de vivienda. Los ingresos que exceden a los gastos se reinvierten en nuevos servicios o en dotaciones, y la agencia contratante no corre el riesgo de un escándalo por 'el exceso' de ganancias. Esto da al gobierno algunas de las ventajas de la privatización, pero le proporciona el beneficio adicional de un personal guiado por una misión y de una organización con buena imagen pública.

Hay programas que tienen clientes que pueden pagar y clientes que no pueden pagar, como la educación. Algunos contribuyentes no tienen hijos en edad escolar y otros envían sus hijos a escuelas privadas. Algunos estudiantes de las escuelas públicas son hijos de familias pobres que no pagan impuestos o cuyos impuestos no cubren el costo total de la educación. En marzo de 1999 se desató una gran controversia en la Ciudad de Nueva York cuando el director del sistema de escuelas públicas, que tiene un millón de estudiantes, se opuso al intento de realizar un experimento piloto con vales escolares propuesto por el alcalde. En opinión del director, la educación pública estaba amenazada por la posible financiación pública de la educación privada (por mi parte, sostengo que la educación 'privada' siempre ha estado a cargo de organizaciones sin ánimo de lucro y no de organizaciones con ánimo de lucro).

El caso de los vales genera problemas de política pública y no de administración pública. Es posible creer, como yo creo, que la educación pública es una inversión cívica importante que cumple importantes fines públicos y que los vales pueden ser una amenaza para el sistema de educación pública. Si se está a favor de la política de educación pública universal, se puede pensar que los vales son una amenaza contra esa política y cabe oponerse a ellos como una política pública inconveniente. Sin embargo, a diferencia del argumento anterior sobre la función de policía, no hay ninguna razón para pensar que una escuela privada no puede desempeñar la misma función de educación y de socialización que una escuela administrada por el gobierno. Es posible regular las escuelas privadas para exigir diversidad, y hoy son reguladas para asegurar que alcancen las normas de aprendizaje establecidas por el gobierno. Existe el beneficio de la competencia como método para lograr que las administraciones escolares y los maestros estén actualizados y abiertos a los nuevos métodos educativos.

No obstante, aunque se puede lograr que las escuelas privadas desempeñen algunas de las funciones de integración y socialización

que desempeña la educación pública, no pueden cumplir el papel simbólico que cumplen las escuelas públicas. Se puede valorar la educación pública como expresión de los valores de nuestra sociedad y aun como un elemento en que se apoya el sistema político democrático. Se ha expuesto un argumento similar de política sobre el valor de un proyecto de servicio militar obligatorio universal. Un ejército profesional en el que todos son voluntarios puede ser mejor administrado y, tal vez, ser una organización con mayor capacidad que un ejército conformado por reclutamiento obligatorio. Sin embargo, el impacto político de un ejército de ciudadanos es su habilidad para aumentar la visibilidad del problema de la guerra y la paz, un objetivo que puede ser más importante que el de la eficiencia administrativa.

Es posible definir las fronteras entre los tres sectores y sus características, pero es claro que estos límites son permeables y que tienden a traslaparse. Es posible separar los conflictos entre valores y los problemas de política de los problemas administrativos y operativos, pero éstos tienden a superponerse cuando la capacidad organizativa está afectada por los valores preferidos de quienes son llamados a prestar los servicios. Las características distintivas de cada sector pueden servir de ayuda para decidir dónde y cuándo privatizar, pero no proporcionan respuestas exactas.

PRIVATIZACIÓN Y ESTRATEGIAS DE ORGANIZACIÓN

¿Qué significado tiene esto para un administrador del gobierno que debe decidir si utiliza personal del gobierno o del sector privado para realizar una actividad? Primero, que la decisión de privatizar depende de las circunstancias y se debe considerar como un elemento de la estrategia organizacional. El marco para tomar estas decisiones debe aclarar las elecciones estratégicas en cuestión y los posibles efectos de las opciones particulares. John Donahue recurre a la teoría del principal-agente para definir las variables que afectan las decisiones de 'producir o comprar' y 'alquilar o contratar externamente'. Según esta teoría, el 'principal' entra en una relación contractual con el 'agente' del que se espera realice las acciones necesarias para lograr el resultado deseado por el principal. De acuerdo con este marco de referencia, la contratación tiene dos problemas fundamentales: 1. Selección adversa: elegir a un contratista equivocado que no puede lograr los resultados deseados, y 2. Riesgo moral: puesto que no se puede observar el comportamiento del agente todo el tiempo, es posible que incluso una organización competente evada sus responsabilidades y desvíe recursos a otras labores o al simple lucro. Según Donahue:

La tendencia relativa a emplear personas en lugar de hacer contratos externos se incrementa (1) cuanto más incierta es la tarea en cuestión y más susceptible de revisión, (2) cuanto más difícil es medir el valor de la producción, (3) cuanto más perjudicial es la sustitución de los agentes en medio del proceso y (4) cuanto más conoce el principal los medios adecuados para realizar su tarea. A la inversa, los contratos con proveedores externos son más atractivos (1) cuanto más precisamente se pueden especificar los requerimientos esenciales por anticipado, (2) cuanto más se interesan los principales por los fines que por los medios, (3) cuanto más difícil es controlar el cumplimiento estricto de las instrucciones (o más fácil es medir los resultados), y (4) cuanto más fácilmente se puede sustituir a los agentes incompetentes o poco confiables” (Donahue, 1989, 45).

El trabajo de Donahue empieza señalando algunos problemas relevantes para la decisión de privatizar. Sin embargo, el marco del principal-agente deja por fuera otros problemas. Uno es el valor simbólico de los recursos públicos para propósitos de equidad, justicia y construcción de comunidad. El ejemplo de la escuela pública es de nuevo apropiado. Puede ser conveniente privatizar las escuelas privadas para romper un monopolio moribundo y con mal desempeño, pero se sacrifica el papel socializador de las escuelas públicas. Una experiencia escolar común a las personas de toda condición puede ser de gran beneficio para una sociedad que da importancia al mérito y a la movilidad social. Incluso una escuela privada que posea un amplio programa de becas no educa por igual a los ricos y a los pobres por razones de derechos sino que brinda esas oportunidades como un acto de caridad. Aunque se puede afirmar que éste es simplemente un ejemplo de un principal al que le interesan más los medios que los fines, es en parte una preocupación por problemas que trascienden las relaciones instrumentales entre fines y medios.

El asunto no es de relaciones entre organizaciones sino de un amplio conjunto de problemas que incluye la manera en que nos definimos como sociedad. Atañe a la moralidad pública, a la ética del gobierno, a la colectividad, al sacrificio compartido y a la construcción de comunidad. Estos conceptos superan el alcance de la teoría del principal-agente porque el público y sus instituciones son a la vez principales y agentes. Las tareas no se pueden contratar externamente porque la realización del trabajo y la participación en la toma de decisiones forman parte del producto y del resultado del programa.

La decisión de privatizar depende de la situación y del contexto. Es difícil que las empresas privadas presten adecuadamente algunos servicios, como los de policía. Otros, como la educación y el servicio militar, pueden ser muy bien administrados por organizaciones privadas, pero dada la importancia de otros valores no se deben privatizar. Esto lleva a concluir que el marco estratégico es útil para

analizar las decisiones de privatizar cuando el problema de la privatización está incluido en un marco más amplio que tiene en cuenta la historia y otros elementos del contexto en un análisis que relaciona los fines y los medios en el diseño del programa. En un trabajo anterior William Eimicke y yo afirmamos que:

La estrategia intenta definir los recursos que se utilizarán para pagar las actividades específicas que buscan lograr los objetivos específicos. La formulación de la estrategia empieza con la identificación de los objetivos y la definición de los métodos para alcanzar esos objetivos. Luego se jerarquizan esos objetivos y actividades para que se adapten a la restricción de recursos. Cada elemento de la estrategia (objetivos, actividades y recursos) está condicionado por variables políticas, sociales, económicas y ambientales. Los objetivos y actividades de las organizaciones públicas están condicionados por la autoridad formal atribuida por los estatutos (Cohen y Eimicke, 1995, 196).

La orientación estratégica exige que relacionemos los medios con los fines y preguntemos cómo podemos lograr mejor nuestros objetivos dado el contexto fiscal, político, social y económico en que actuamos. Debe empezar con consideraciones de principal-agente, pero luego se debe ajustar con la consideración explícita del contexto del mundo real que condiciona la racionalidad económica y todas las demás racionalidades. Debe incluir un análisis de los objetivos y metas de la comunidad. Los programas del gobierno tienen funciones de producción y cabe pensar que tienen relaciones principal-agente, pero también tienen otros objetivos que van más allá del cumplimiento de la tarea.

ESQUEMA ESTRATÉGICO PARA TOMAR DECISIONES DE PRIVATIZACIÓN

¿Cómo elaborar entonces un marco estratégico para abordar el tema de la privatización? Me parece útil presentarlo en forma de un cuestionario que deben responder las entidades del gobierno que enfrentan la decisión de si deben o no privatizar. Aunque se podrían hacer otras preguntas, empezaría a formular la estrategia de privatización planteando los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles son los objetivos del programa que estamos planeando?
 - 1.1 ¿Existen restricciones políticas o socioculturales a la contratación de organizaciones con ánimo de lucro para que hagan el trabajo?
 - 1.2. ¿Existen restricciones políticas o socioculturales a la contratación de organizaciones sin ánimo de lucro para que hagan el trabajo?
 - 1.3. ¿Hasta qué punto el objetivo y las actividades asociadas se pueden considerar una misión o un aspecto de una misión?

- 1.4. ¿El objetivo del programa se puede utilizar para motivar al personal? Si es así, ¿cómo?
 2. ¿Qué tareas se deben realizar para lograr los objetivos del programa?
 - 2.1. ¿Quién planea esas tareas?
 - 2.2. ¿Quién está autorizado para suministrar insumos para la planeación del programa y de las tareas?
 3. ¿El gobierno tiene capacidad efectiva para realizar esas tareas?
 - 3.1. ¿Existen otras organizaciones con más experiencia en la realización de esas tareas?
 - 3.2. ¿Qué organizaciones han mostrado más eficiencia en la realización de esas tareas?
 - 3.3. ¿Qué tan desarrollada es la tecnología necesaria para ejecutar las tareas?
 - 3.4. ¿Cuán riesgosa es la tecnología utilizada para ejecutar las tareas?
 4. ¿Qué tan mensurables son los productos y resultados de las actividades que se van emprender?
 - 4.1. ¿Es posible y simple la recolección de datos?
 - 4.2. ¿Se pueden verificar los datos? ¿Quiénes realizan las actividades, ¿pueden mentir fácilmente acerca del trabajo realizado, los resultados obtenidos y los efectos logrados?
 5. ¿Qué tan intensiva en capital es la actividad?
 - 5.1. ¿Los costos y la disponibilidad del capital son un problema?
 - 5.2. De ser así, ¿existen recursos de capital privados o públicos y son más o menos costosos?
 6. ¿Cuál es el riesgo involucrado en la actividad?
 - 6.1. ¿Cuáles son los tipos de riesgo?
 - 6.2. ¿Los proveedores privados pueden obtener seguros para cubrir los riesgos personales y de terceros?
 7. ¿Cuáles son las consecuencias de que la actividad se realice en forma inadecuada?
 - 7.1. ¿Los efectos son reversibles? ¿Cuál es el precio de revertirlos?
 - 7.2. ¿Cuáles son los efectos políticos, sociales y económicos de un fracaso?
 8. ¿Existe un mercado competitivo para la actividad que pensamos privatizar?
 - 8.1. ¿Qué tan amplio es el mercado? ¿Funciona en esta localidad?
 - 8.2. ¿La privatización de esta función ayuda a crear ese mercado?
 - 8.3. ¿Qué se debe hacer para estimular ese mercado?
 - 8.4. ¿Se pueden lograr ganancias de eficiencia con la privatización?
 9. ¿Cuál es el producto esperado de esta actividad?
 - 9.1. ¿Se puede cuantificar?

9.2. ¿Cuán difícil es medir y evaluar el cumplimiento del producto?

10. ¿Cuál es el resultado o efecto esperado de esta actividad?

10.1. ¿Se puede cuantificar?

10.2. ¿Cuán difícil es medir y evaluar dichos impactos?

Para ilustrar la aplicación de este marco, lo utilizaré para examinar los problemas que debe enfrentar la privatización del programa de albergues de la Ciudad de Nueva York.

LA PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO DE ALBERGUES DE NUEVA YORK

El Departamento de Servicios de Albergue de la Ciudad de Nueva York es la agencia responsable de suministrar vivienda y otros servicios sociales a personas y familias sin techo. El Departamento tiene dos divisiones de programas: (1) Servicios para Adultos y (2) Servicios para Familias. Servicios para Adultos da albergue a los adultos solteros. Administra 44 albergues con camas para casi 7.000 personas. En 1998, 36 eran administrados por organizaciones sin ánimo de lucro y 8 por la ciudad. Esta división también administra los contratos con 9 centros y 6 equipos externos sin ánimo de lucro. La División de Servicios para Familias administra o está a cargo de 68 albergues familiares (en su mayoría dirigidos por organizaciones sin ánimo de lucro), 10 hoteles, 5 residencias especializadas y 3 centros de recepción. La inscripción al sistema de servicios familiares se lleva a cabo en el Bronx, en la Unidad de Asistencia de Emergencia dirigida por el gobierno.

La falta de vivienda es un problema visible y muy sensible en la Ciudad de Nueva York. En los meses de invierno, las personas que no tienen refugio están en peligro de muerte por frío y enfermedades. La vivienda es costosa y el precio más bajo del mercado de vivienda es incosteable. Debido a los patrones de vida y transporte, aun los neoyorquinos acaudalados se ven forzados a ver destechados, y los medios de comunicación cubren este tema con mucho despliegue.

Buena parte de los servicios de albergue suministrados por la ciudad fueron privatizados exitosamente y pueden ser totalmente privatizados si así lo decide el gobierno. El único servicio que aún está totalmente a cargo del gobierno es la admisión a los servicios familiares. El análisis siguiente examina el problema de la privatización de la Unidad de Asistencia de Emergencia y aborda preguntas relevantes del cuestionario anterior.

El objetivo de la División de Servicios Familiares es garantizar que las familias sin techo tengan albergue sin crear una dependencia permanente de los recursos públicos que financian el albergue. El objetivo de la Unidad de Asistencia de Emergencia, el centro de la

División Admisiones, es seleccionar a los aspirantes y enviarlos a un lugar apropiado. La administración de las admisiones implica necesariamente la negación del servicio. En mi opinión, el rechazo exige un proceso de apelación que esté a cargo del gobierno. Si una familia es rechazada, perjudicada y exhibida por los medios locales, la reacción política puede ser intensa. Sin embargo, aunque la relación contractual con un contratista externo no descarga a los funcionarios públicos de su responsabilidad, un contrato elaborado en forma adecuada puede constituir un mecanismo para sancionar o liquidar a un contratista que tenga mal desempeño.

La dificultad de cualquier organización que se encargue de las admisiones es determinar cuándo negar el servicio. Aunque una organización sin ánimo de lucro puede inspirar a otras personas en la misión de ayudar a quienes carecen de vivienda, es difícil que este tipo de organización se incline a negar el servicio. Por otro parte, aunque las empresas privadas con ánimo de lucro pueden hacer mejor ese trabajo, pueden ser criticadas por negar la ayuda a familias que dicen carecer de vivienda.

Pero ésta es justamente la tarea de la admisión de familias sin hogar: determinar quiénes pueden ser usuarios del servicio y enviarlos a albergues específicos. Aunque los criterios son establecidos por la ley, el personal de la Unidad de Asistencia de Emergencia debe planear las tareas requeridas para aplicar esos criterios. Es claro que algunos proveedores del servicio participan en el proceso, por lo menos para aportar los datos de capacidad. Un problema de la Unidad de Asistencia de Emergencia es que las familias sin vivienda que esperan ser ubicadas o que llegan tarde a la asignación han tenido que dormir en el piso de las oficinas. Pese a los problemas, los trabajadores del Departamento de Servicios de Albergue tienen más experiencia en este tipo de labores. Pero no hay ninguna razón para que una organización privada competente no pueda aprender las rutinas y hacer la tarea. No se necesita experiencia tecnológica para realizar estas tareas. Todo lo que se necesita para realizarlas satisfactoriamente es el conocimiento de los procesos normales de funcionamiento y algo de seguridad.

Estos son exactamente los productos y resultados de esta tarea. ¿Cuántas familias solicitan el servicio? ¿Cuántas son admitidas? ¿Cuántas son rechazadas? Lo más difícil es cuantificar el número de personas que no se animan a pedir el servicio e infortunadamente terminan durmiendo en las calles. Dada la amplia red de proveedores sin ánimo de lucro, es difícil saber cuántas familias encuentran vivienda permanente y dejan el sistema. Aunque es fácil mentir al reportar los

datos, es también muy fácil vigilar y revisar la veracidad del informe de una sola unidad de admisiones.

Las necesidades de capital de las admisiones son menores, aunque los albergues pueden ser grandes instalaciones que necesitan un capital considerable para construcción y renovación. El centro de admisiones puede ser una oficina alquilada, o si es contratada se puede localizar en un edificio de la ciudad como en la actualidad. Los riesgos de localización son de rutina, y la única preocupación por responsabilidad potencial podría surgir si un tribunal decidiera atribuir responsabilidad a la organización cuando ésta niega el servicio y el reclamante resulta perjudicado.

Las consecuencias de un mal desempeño del servicio de admisión son notables. Si la admisión es muy laxa, el sistema de albergues se puede saturar. Si es demasiado estricta, las familias pueden quedar sometidas a la intemperie, sufrir hambre y otros males. Además, si los medios de comunicación descubren una pauta de malas decisiones, su conocimiento público puede perjudicar la posición política de la administración que supervisa al contratista. Aunque la mayoría de los errores se pueden corregir a tiempo, la muerte de un solicitante rechazado es irreversible.

En la Ciudad de Nueva York existen muchas organizaciones sin ánimo de lucro con capacidad para realizar estas tareas. Es difícil cuantificar el mercado privado con ánimo de lucro que puede ofrecer este servicio. Es improbable que pueda surgir una gran empresa nacional o un fuerte mercado local con la privatización de una sola división de admisiones. Sin embargo, si se elabora cuidadosamente una convocatoria de propuestas relacionadas con la provisión de servicios a los destechados, sería posible atraer varias organizaciones sin ánimo de lucro a un proceso de licitación competitiva.

¿Pero vale la pena? ¿Se pueden obtener ganancias de eficiencia con la privatización? ¿Un proveedor sin ánimo de lucro puede prestar un mejor servicio que el gobierno? Es cierto que los costos generales y administrativos se pueden reducir con la contratación. Sería necesario un análisis detallado de los costos laborales y de la productividad para saber si se reducirían los costos operacionales. El resultado esperado de esta actividad es garantizar que las familias sin techo tengan un albergue temporal. Hay otros programas para vivienda permanente y problemas de empleo. La medición debería incluir el número de familias solicitantes, el número de admitidas y el número de rechazadas. Estos resultados se pueden medir fácilmente y el número de familias aceptadas se puede verificar con los datos de los albergues familiares. Aunque algunas familias nunca tendrán albergue,

con el tiempo se podrá cuantificar esta tasa de carencia y posiblemente será coherente.

El efecto de este servicio es que las familias que realmente necesiten albergue lo obtengan y que se les niegue a los que no lo necesitan. Pero puede tener un efecto negativo si se les niega a las personas que lo necesitan y terminan sin un lugar donde vivir. Este efecto es muy difícil de medir. Por lo general, las familias sin vivienda han sido desalojadas por sus familiares y amigos y es difícil saber si tienen donde quedarse cuando se les niega la ayuda del gobierno.

Luego de completar este rápido análisis estratégico, ¿qué consejo daría al Departamento de Servicios de Albergue de la Ciudad de Nueva York? Si el análisis de costos indica que un contratista puede dirigir la Unidad de Asistencia de Emergencia a un costo menor que el gobierno, creo que esta función se puede adjudicar a una organización sin ánimo de lucro. Para que tenga éxito, el Departamento de Servicios de Albergue tendría que diseñar un sistema de medición de desempeño y crear una fuerte unidad de auditoría y evaluación. Sería útil disponer de un empleado público para que revise todos los rechazos y resuelva *in situ* las apelaciones de quienes son rechazados. En mi opinión, el mayor riesgo potencial para el gobierno proviene de los perjuicios generados por los rechazos. Si surge el problema de que hay muy pocos rechazos, se puede remediar gradualmente con nuevos procedimientos y adiestramiento.

CONCLUSIÓN: LA DECISIÓN DE PRIVATIZAR

En las decisiones del gobierno de Estados Unidos se ha incorporado un nuevo elemento con la exigencia a los empleados públicos de justificar la financiación de los servicios y la prestación directa de los servicios públicos. Este ensayo no trató directamente el problema político de si una tarea está fuera o dentro de la esfera del gobierno. Se concentró en la presentación de un método para decidir si una función que se ha considerado responsabilidad del gobierno debe ser realizada por entidades del gobierno o por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro. Ésta es una decisión que los administradores públicos deben tomar todos los días. Este ensayo se propuso iniciar el proceso de desarrollo de un marco y de un método para tomar esas decisiones. Mi objetivo es trascender la ideología para hacer el esfuerzo de acoplar las funciones a la capacidad organizativa. El proceso de acople funcional que aquí se presenta exige un pensamiento estratégico. No es un conjunto de recetas. Exige que quienes toman las decisiones respondan varias preguntas fundamentales y luego utilicen su juicio y experiencia para tomar la decisión. Es esencial que

los administradores del gobierno rechacen los supuestos fáciles y sesgados cuando toman decisiones. Es necesario reunir todos los datos de las operaciones, y entender cabalmente el contexto político y social del área del programa antes de tomar 'la decisión de producir o comprar'.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allison, G. Jr. 1982. "Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?", Lane Fredrick, *Current Issues in Public Administration*, 2 edition, Nueva York, St. Martin's Press.
- Cohen, S. y Eimicke, W. 1995. *The New Effective Public Manager*, San Francisco, Jossey Bass Publishers.
- Cohen, S. y Eimicke, W. 1998. *Tools for Innovators*, San Francisco, Jossey Bass Publishers.
- Cohen, S. y Kamineiecki, S. 1991. *Environmental Regulation Through Strategic Planning*, Boulder, Westview Press.
- Donahue, J. D. 1989. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Nueva York, Basic Books, Inc. Publishers.
- Greene, J. D. 1996. "How much privatization: A research note examining the use of privatization by cities in 1982 y 1992", *Policy Studies Journal* 24, invierno, 632-640.
- Rainey, H.; Backoff, R. y Levine, C. 1976. "Comparing public and private organizations", *Public Administration Review*, marzo-abril, 236-237.
- Ryan, W. P. 1999. "The new landscape for nonprofits", *Harvard Business Review*, enero-febrero, 127-136.
- Sabine, G. H. 1961. *A History of Political Theory*, Third Edition, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Savas, E. S. 1989. *Privatization*, New Jersey, Chathan House Publishers.